

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA LIMITE D'ÂGE
DANS LA MISE A LA RETRAITE
DES
FONCTIONNAIRES CIVILS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Soutenue le 6 mars 1934, à 14 heures

Par M. René MURET

Président de Thèse : M. G. JÈZE

Suffrageants { M. JACQUELIN
M. MESTRE

1934

Paris, Imp. adm. Centrale, 8, Rue de Furstenberg

LA LIMITE D'ÂGE
DANS LA MISE A LA RETRAITE
DES
FONCTIONNAIRES CIVILS

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA LIMITE D'ÂGE
DANS LA MISE A LA RETRAITE
DES
FONCTIONNAIRES CIVILS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Soutenue le 6 Mars 1934, à 14 heures

Par M. René MURET

Président de Thèse : M. G. JÈZE

Suffrageants { M. JACQUELIN
M. MESTRE

1934
—

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

A travers les changements sociaux, les mouvements politiques, les crises économiques, une force est restée intangible en France : l'Administration.

Elément important, nécessaire, l'Administration assure, par ses services publics, la permanence de toute vie sociale.

Par suite de la complexité des rouages administratifs, de la substitution aux moyens privés d'organisation, d'établissements à forme étatique, on en arrive à une normalisation des agents publics, à une absence forcée de personnalité, à la succession de générations d'employés qui devront disparaître, quand elles seront censées ne plus répondre aux exigences toujours plus impérieuses des pouvoirs publics.

La limite d'âge apparaît alors comme une fin de carrière pour le fonctionnaire et une limitation faite au Ministre dans l'exercice de son pouvoir de mise à la retraite.

Aujourd'hui, règle essentielle de Droit public, la limite d'âge répond non seulement aux exigences des services administratifs, mais marque un progrès, par l'avancement régulier de ceux qui consacrent au service du pays, la partie la meilleure de leur vie.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550222_0087

LA LIMITE D'ÂGE
DANS LA MISE A LA RETRAITE
DES
FONCTIONNAIRES CIVILS

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Le problème juridique de la limite d'âge.

La limite d'âge dans la mise à la retraite des fonctionnaires civils, prend de nos jours, après bien des vicissitudes une importance particulière. Imprécise au début dans son application à certains emplois administratifs, elle est aujourd'hui une règle générale de droit administratif, et une restriction faite au Ministre dans l'exercice de son pouvoir de mise à la retraite. — Bien que la loi du 9 juin 1853, fixe pour les fonctionnaires les conditions de retraite, la cessation de fonctions par limite d'âge n'avait rien de général et de fixe jusqu'au vote de la loi du 30 mars 1888. — Des décrets, ou des arrêtés ministériels fixaient seulement pour certains emplois une limite d'âge déterminée.

C'est ainsi que le Décret impérial du 19 août 1863 fixait à 62 ans la limite d'âge pour les Inspecteurs principaux de l'exploitation commerciale des Chemins de fer; à soixante ans, la limite d'âge pour les Inspecteurs particuliers et les Commissaires de surveillance

administrative des Chemins de fer — âge-limite auquel ils étaient nécessairement admis à faire valoir leurs droits à la retraite.

Un autre exemple : le décret du 29 janvier 1888 fixait une limite d'âge pour le personnel des Bibliothèques de Paris et des Archives Nationales. Ainsi suivant le décret du 29 janvier 1888 les commis employés, et hommes de service devaient être mis d'office à la retraite à l'âge de 60 ans.

Les sous-chefs de section, les archivistes, les conservateurs-adjoints, les bibliothécaires, et les sous-bibliothécaires bénéficiaient d'une limite fixée à 65 ans. Les fonctionnaires d'un grade supérieur appartenant au personnel des bibliothèques pouvaient rester en fonctions jusqu'à 70 ans. Dans certaines fonctions, il arrivait très souvent que l'abaissement de la limite d'âge était décidé par une simple mesure administrative : citons celle du Ministre des Finances du 20 mars 1865 pour certains comptables et une du Ministre des Travaux Publics du 24 mai 1878 pour les conducteurs des Ponts et Chaussées. Certains Ministres pour se débarrasser de fonctionnaires qui leur déplaisaient sans oser prendre à leur égard une mesure individuelle, avaient recours au procédé, qui consistait à abaisser par une mesure générale, la limite d'âge, quitte à la relever après le résultat obtenu. Cette faculté laissée à l'Administration pouvait augmenter son autorité sur le personnel; mais on a dû y renoncer par suite des inconvénients et des fâcheux résultats qu'elle devait entraîner. Pratique fâcheuse pour les fonctionnaires, il en résultait aussi des charges très lourdes pour le Trésor. Par réaction la loi de finances du 30 mars

1888 article 22 § 2 décide que la limite d'âge pour la mise à la retraite de tous les fonctionnaires civils ne pourra plus désormais être abaissée que par une loi.

« La limite d'âge fixée pour la mise à la retraite des fonctionnaires civils et militaires, par les décrets, arrêtés et décisions actuellement en vigueur ne peut être abaissée que par la loi ». Article 22 § 2. — Loi du 30 mars 1888. — L'abaissement de la limite d'âge par arrêtés ministériels ou par décrets avait comme conséquence une certaine instabilité. Instabilité dans le mouvement du personnel et par répercussion dans les finances de l'Etat. Aujourd'hui, après une lente évolution, on retrouve dans la fixation de la limite d'âge, le même souci budgétaire, le même besoin d'économies; la nécessité pour le gouvernement d'effectuer la péréquation des retraites par le recul de la limite d'âge.

Les précautions prises n'empêchèrent pas la mise à la retraite prématurée de fonctionnaires valides, pouvant encore exercer leurs fonctions, simplement pour créer des vacances. — Les limites d'âge déterminées, demeuraient; seulement on ne pouvait pas les abaisser. C'est dans la crainte de mettre trop tôt à la retraite, que fut voté l'article 18 de la loi du 30 décembre 1903. Son but est d'éviter la mise à la retraite de fonctionnaires encore aptes à rendre des services dans l'Administration; ce qui grevait le budget d'une part d'une pension de retraite et de l'autre d'un traitement d'activité.

« La faculté que la loi du 9 juin 1853 et le décret du 9 Novembre suivant, confèrent aux Ministres d'ad-

mettre les fonctionnaires civils à faire valoir leurs droits à la retraite, ne peut donner lieu à aucun règlement ayant pour objet de fixer une limite d'âge au delà de laquelle les titulaires de certains emplois ne peuvent être maintenus en fonctions. Sont abrogés les règlements de l'espèce actuellement en vigueur dans les diverses administrations publiques. Les limites d'âge établies pour les magistrats de l'ordre judiciaire et de la Cour des Comptes sont seules maintenues ». (Loi du 30 décembre 1903, article 18).

Pour la plus grande partie des fonctionnaires, les limites d'âge sont supprimées. Le fonctionnaire peut désormais rester en fonctions aussi longtemps que son chef de service lui en laisse la possibilité. La loi du 30 décembre 1903 consacre le pouvoir discrétionnaire du Ministre dans la mise à la retraite des agents publics; c'est-à-dire qu'il appartient au Ministre d'examiner individuellement chaque cas. Comme l'expliquait à la tribune de la Chambre des députés, Monsieur Paul Doumer, Président de la Commission des Finances le 28 décembre 1903, « la question des retraites, aux termes des paragraphes 1 et 2 de l'article 18 de la loi du 30 décembre 1903, est réglée par la loi de 1853, et par cette loi seule. Tout règlement fait par un Ministre et tendant à mettre mécaniquement à la retraite à un âge déterminé des fonctionnaires de l'Administration, est un règlement irrégulier et illégal. La situation reste donc telle que l'a fixée la loi de 1853. Les deux paragraphes de l'article 18 interdisent de pareils règlements, mais les Ministres conservent le droit de mettre à la retraite individuellement des fonctionnaires ». (*J. O. Ch. Débats*, p.

3408). La jurisprudence du Conseil d'Etat est d'ailleurs établie dans ce sens.

« Considérant que si aux termes de la loi du 30 décembre 1903, aucun règlement ne peut fixer une limite d'âge au delà de laquelle les titulaires de certains emplois ne peuvent être maintenus en fonctions, cette loi ne contient aucune dérogation à la règle générale d'après laquelle il appartient à l'autorité supérieure d'admettre à la retraite les fonctionnaires remplissant les conditions d'âge et de services exigés par l'article 5 de la loi du 9 juin 1853. Considérant que d'une part, il n'est pas contesté que le sieur Bonnet réunissait les dites conditions au moment de son admission à la retraite; que d'autre part, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier l'opportunité de la mesure prise à l'égard du requérant; qu'ainsi le sieur Bonnet n'est pas fondé à soutenir que le décret du 7 octobre 1921, par lequel le Président de la République l'a admis à faire valoir ses droits à la retraite est entaché d'excès de pouvoir ». (Conseil d'Etat 5 mai 1922 — Bonnet; Rec. p. 396).

Le Ministre a ainsi tout pouvoir pour garder au service un agent, quelque soit son âge. On réagissait ainsi contre cette disposition de mettre prématurément des fonctionnaires à la retraite, en laissant toute initiative et tout contrôle au chef de service de choisir le moment opportun de la mise à la retraite. Autrement dit, les conditions d'âge et de services remplies, le fonctionnaire pouvait rester en fonctions aussi longtemps que son chef lui en laissait la faculté.

Malgré tout il faut s'en tenir au texte de la loi du 30 décembre 1903 et ne pas l'étendre aux emplois

qui n'y sont pas visés; c'est-à-dire que la loi du 30 décembre 1903, n'interdit les limites d'âge obligatoires que pour les agents de l'Etat. (Rec. C. d'Etat; Stiegler 25 mai 1929, p. 514).

Bien vite cette législation devait entraîner de très graves abus, avec le maintien d'agents trop vieux, incapables d'assurer avec régularité un service actif réclamant de celui qui l'assure, de la ponctualité de l'activité, un effort toujours soutenu.

Avec des chefs de services favorables, il n'était pas rare de trouver dans les cadres de l'administration des hommes usés, émargeant au budget, mais remplacés en fait par un fonctionnaire subordonné véritable secrétaire du supérieur fictif. Erreur d'une loi mal interprétée, cet état d'esprit conduit au renversement de toute la théorie du Droit public, à savoir que la fonction étant réglée par voies impersonnelles, elle ne saurait être faite pour le fonctionnaire, mais doit s'imposer à lui, pour obtenir de lui, le maximum de son activité.

C'est dans la crainte que l'Administration ne maintienne trop longtemps en service des agents fatigués, que fut voté l'article 8 de la loi des Pensions du 14 avril 1924.

Principe de la limite d'âge posé par l'article 8 de la loi du 14 avril 1924.

Ce n'est pas sans difficultés que fut admis le principe nouveau : d'une fixation des limites d'âge par des règlements d'administration publique. Le Sénat y fut

longtemps hostile pour éviter des difficultés d'interprétation; puis se rallia à un amendement accepté par la Commission des Finances et défendu par MM. Henri Merlin et Penancier, qui laissait à une loi le soin de fixer dans un délai de six mois, l'âge au delà duquel les fonctionnaires ne pourraient plus être maintenus en activité. (Sénat, séance du 10 décembre 1923, *J. Officiel* du 11. Débats parl., p. 1812).

Mais lors du retour du projet de loi, à la demande du gouvernement, la Commission a modifié son texte conformément au paragraphe 3 actuel, (art. 8). A la séance du Sénat du 11 avril 1924, dans le but de dissiper certaines erreurs, le Commissaire du Gouvernement, M. Pion, donnait des règlements qui seraient pris, l'explication suivante :

« Les règlements auront à s'occuper de tous ceux qui sous le régime de la loi de 1853 peuvent bien être admis à la retraite, lorsqu'ils réunissent certaines conditions d'âge, mais qui peuvent aussi être maintenus indéfinivement. Comme on a donné aux bénéficiaires de la loi le droit de se retirer à soixante ans, on a pensé qu'il y avait aussi un âge maximum à fixer. Il s'agit donc uniquement ici des catégories qui n'ont pas de statut spécial au point de vue de la limite d'âge ».

D'une façon rationnelle, on est revenu à une limitation du pouvoir discrétionnaire du chef de service, à mettre à la retraite des fonctionnaires remplissant les conditions d'ancienneté.

Les règlements d'administration publique pris conformément à l'article 8 de la loi du 14 avril 1924

visent ce qu'on appelait avant le vote de l'article 75 de la loi de finances du 31 mars 1932, les agents des services sédentaires et les agents des services actifs. Le premier, du 21 décembre 1928 fixait les limites d'âge des agents des services sédentaires de la Métropole et des Colonies. Le deuxième, du 21 juin 1931, les limites d'âge des agents des services actifs faisant partie des cadres métropolitains.

« Pour les agents des services sédentaires le droit à pension d'ancienneté est acquis à soixante ans d'âge et trente ans accomplis de services effectifs. Il suffit de cinquante-cinq ans d'âge et de vingt-cinq ans de services, pour les fonctionnaires ou employés qui ont passé quinze ans dans la partie active.

« Les limites d'âge sont fixées suivant les services et les catégories d'emplois par des règlements d'Administration publique ».

CHAPITRE DEUXIÈME

De la notion de la limite d'âge.

Différentes définitions de la limite d'âge.

Bien que la fixation des limites d'âge, impliquait nécessairement l'abrogation de l'article 18 de la loi du 30 décembre 1903, il est nécessaire d'en voir les différentes significations suivant son application aux diverses fonctions.

La limite d'âge peut avoir les significations suivantes :

1° Le chef de service peut désinvestir avant la limite d'âge, mais il doit au plus tard désinvestir à la limite d'âge.

2° Le chef de service ne peut désinvestir avant la limite d'âge, mais il doit désinvestir à cette limite.

3° Le chef de service ne peut pas désinvestir avant la limite d'âge et n'est pas obligé de désinvestir lorsque la limite d'âge est atteinte.

Ce troisième cas ne mérite aucune attention. Il est contraire à toutes les règles administratives présentes et par sa rédaction même ne peut comporter aucune application. Il aurait pour objet de retenir au service des agents âgés, fatigués, incapables de bien travailler.

La première interprétation, au contraire, est celle qui cadre le mieux avec notre législation publique; le deuxième cas n'appelant que quelques exceptions.

« Pouvoir discrétionnaire du Ministre à mettre un fonctionnaire à la retraite dès que les conditions d'âge et de services sont remplies, mais interdiction de dépasser la limite fixée par des lois ou par des règlements d'administration publique ».

C'est ainsi qu'il faut en règle générale interpréter la loi du 14 avril 1924.

M. Lugol, rapporteur de la loi des Pensions le confirmait dans son exposé, fait à la tribune de la Chambre des députés le 1^{er} avril 1922. « Si les fonctionnaires sont investis d'un droit nouveau, le droit

absolu à pension, l'Administration conserve de son côté le droit de prononcer leur admission à la retraite d'office, dès qu'ils réunissent les conditions de durée de services et d'âge requises ».

Puis, se précisant, il ajoute en parlant de la limite d'âge :

« Elle sera analogue à celles qui sont en vigueur dans l'armée ».

« La limite d'âge marquera la date au delà de laquelle il sera interdit de maintenir un agent en activité. Mais elle ne comportera nullement l'obligation de de le laisser en service jusqu'à cette date dès qu'il réunira les conditions nécessaires pour la retraite ».

« Sa mise à la retraite d'office pourra intervenir sans attendre la limite d'âge. Entre le moment où la mise à la retraite devra être nécessairement prononcée, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office, il s'écoulera donc une période qui s'étendra depuis le jour où les conditions exigées pour la retraite seront réunies jusqu'au moment de la limite d'âge ».

« Le texte ne modifie rien aux limites d'âge actuellement fixées par des dispositions législatives pour certaines catégories de fonctionnaires : les magistrats de l'ordre judiciaire (décret du 1^{er} mars 1852), les membres de la Cour des Comptes (décret du 19 mars 1852) et les juges de paix (loi du 14 juin 1918) ».

C'est à cet ordre de fonctionnaires que s'applique la deuxième définition; définition d'exception citée précédemment. « Le chef de service ne peut pas désinvestir avant la limite d'âge; il peut et doit désinvestir

à cette limite ». Les règlements d'administration publique, en fixant les limites d'âge de tous les agents civils n'ont pas enlevé au Ministre son pouvoir normal et ancien de mettre à la retraite dès que les conditions se trouvent remplies. L'article 1^{er} du décret du 21 décembre 1928 le déclare expressément, « sans préjudice des droits qui appartiennent aux Ministres en matière de mise à la retraite des fonctionnaires ayant acquis des droits à une pension, les limites d'âge des fonctionnaires et employés civils des services sédentaires des cadres métropolitains sont fixées conformément aux dispositions du présent décret ».

Interprétation du décret du 21 décembre 1928.

Malgré tout, le gouvernement restait indécis sur la portée de cette interprétation. Consulté par M. André Tardieu, Ministre de l'Intérieur, sur l'interprétation du règlement d'administration publique du 21 décembre 1928 fixant les limites d'âge des fonctionnaires, le Conseil d'Etat a émis l'avis : « Que les limites d'âge fixées par le dit décret constituent simplement des limites au delà desquelles, sauf application des dispositions exceptionnelles de l'article 3, un fonctionnaire ne peut plus être maintenu en exercice. Qu'il n'est donc fait obstacle, ni au droit qui, sous réserve résultant des dispositions législatives visées à l'article premier, appartient au Ministre d'admettre d'office à la retraite par décisions individuelles les fonctionnaires qui ont acquis des droits à pension même s'ils n'ont pas atteint la limite prévue pour leur emploi par le décret susvisé, ni au droit des fonction-

naires qui remplissent les conditions d'âge et d'ancienneté de service de demander la liquidation de leur pension; que cette interprétation conforme à la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat statuant au contentieux a été consacrée depuis la promulgation de la loi du 14 avril 1924 par un arrêt du 7 février 1925 ».

Que la mise à la retraite d'office d'un fonctionnaire qui remplit les conditions voulues pour avoir droit à pension ne comporte, si elle n'a pas un caractère disciplinaire, l'accomplissement d'aucune formalité préalable. « Que le régime ainsi précisé s'applique notamment aux membres des Conseils de Préfecture inter-départementaux et du Conseil de Préfecture de la Seine ». (*Le Temps*, 8 février 1929).

L'arrêt, en date du 7 février 1925 cité précédemment, consacrait déjà la même interprétation. « D'après les dispositions des articles 8 et 11 de la loi du 14 avril 1924, le droit à pension d'ancienneté est acquis à 60 ans d'âge et 30 ans accomplis de services effectifs, et les fonctionnaires et employés civils peuvent être admis d'office à la retraite. En vertu de ces textes, le fonctionnaire peut être admis d'office à la retraite dès qu'il réunit les conditions nécessaires pour avoir droit à pension.

« Il n'est pas fait obstacle au droit que l'administration tient ainsi de cette disposition par le paragraphe 3 de l'article 8, qui se borne à prévoir que les fonctionnaires ne pourront être maintenus en service au delà d'une limite d'âge qui sera déterminée par des règlements d'administration publique à intervenir suivant les services et les catégories d'emplois ». Affaire

Dame Delatouche (Leb. page 136). Dans l'affaire Delatouche, il résultait bien de l'instruction que le requérant comptait à la date de sa mise à la retraite, soixante ans d'âge et trente ans de services effectifs, et qu'ainsi il avait droit à pension. Le Conseil d'Etat en rejetant sa demande, a bien défini les limites du pouvoir discrétionnaire du Ministre, en lui laissant toute initiative depuis le moment où le fonctionnaire remplit les conditions de mise à la retraite, jusqu'au jour où le dit fonctionnaire est touché par la limite d'âge.

Cette jurisprudence n'est d'ailleurs pas nouvelle. Avant la loi du 30 décembre 1903, des limites d'âge étaient fixées pour certains emplois. Il n'était de règle, que les fonctionnaires ne pouvaient en principe contester la légalité de leur mise à la retraite, même prononcée d'office et alors même qu'ils n'avaient pas atteint l'âge maximum fixé par des Règlements (Conseil d'Etat, 21 mai 1909, Quenesville, Leb. p. 528. C. d'Etat 3 mai 1912, Gérard Leb. p. 626. C. d'Etat 22 mars 1923, Diani Leb. p. 301).

D'ailleurs en cette matière la jurisprudence est très large et va très loin dans le sens de l'interprétation. C'est ainsi qu'il a été décidé que les fonctionnaires remplissant les conditions, peuvent légalement être mis à la retraite, même si les crédits ouverts au Ministre à la date de l'admission à la retraite sont insuffisants pour permettre le paiement de la pension. « Il résulte et il n'est d'ailleurs pas contesté que le sieur D... remplissait les conditions exigées par la loi du 9 juin 1853 pour avoir droit à pension. Sa mise à la retraite a donc pu légalement être prononcée.

En admettant même que les crédits ouverts au Ministre de la Marine à la date du décret attaqué fussent insuffisants pour permettre le paiement de la pension du requérant, cette circonstance ne saurait entacher de nullité le dit décret ». C. d'Etat 7 mai 1924, Dagnaud, Rec. p. 447.

Il est bien entendu que l'agent ne pourra pas dépasser la limite d'âge fixée pour son emploi. En l'absence de texte, un agent ayant atteint la limite d'âge peut être licencié sans autre forme de procès. Conseil d'Etat, Le Gentil, 6 août 1912, Rec. p. 962.

Mais jusqu'à cette limite d'âge le Ministre a toute initiative pour fixer les désinvestitures. C'est ainsi, suivant la même interprétation que l'admission à la retraite d'un fonctionnaire ayant droit à pension n'est pas entachée d'excès de pouvoir du fait que des fonctionnaires plus âgés seraient maintenus en fonctions (Conseil d'Etat, 5 août 1906, Firmin Leb. p. 880).

Interprétation doctrinale de la limite d'âge.

Comme la jurisprudence, sur la signification qu'il faut donner dans l'application de la limite d'âge, la doctrine n'est pas moins nette et catégorique. Dans son cours de Droit Public, le Professeur Gaston Jèze, résumant son opinion sur le mouvement administratif français termine par cette définition de la loi, véritable règle de la législation sur la question. « En principe, la limite d'âge fixée par la loi, ou par un règlement d'administration publique n'a pas pour effet de supprimer le pouvoir discrétionnaire du chef de service de désinvestir les fonctionnaires par la mise

à la retraite pour ancienneté, dès que les conditions d'ancienneté sont remplies, mais le chef de service ne peut pas maintenir les agents au delà de la limite d'âge ».

Cette interprétation, on la retrouve dans la plupart des « Cours de Droit Public ». C'est ainsi que M. Louis Rolland en donne une définition identique dans son « Précis de Droit Administratif » 1926, p. 66.

« A partir du moment où les conditions d'âge et de services nécessaires pour qu'un agent ait droit à pension d'ancienneté sont remplies, le Ministre a la liberté de congédier l'agent, ou au contraire de le garder dans les cadres jusqu'à ce qu'il soit atteint par limite d'âge, quand il y en a une. Il n'en va autrement que si un texte a établi la règle que le fonctionnaire ne peut être gardé après un certain âge ou ne peut, jusqu'à un certain âge, être congédié que pour infirmités dûment constatées. La limite d'âge joue ainsi parfois de deux manières. Elle garantit l'agent contre un congédiement avant un certain âge (mesure d'exception); elle oblige le Ministre, ou le chef de service à ne pas le garder dans les cadres au delà d'un certain âge ».

On peut donc conclure : liberté pour le Ministre, de choisir le moment opportun de la mise à la retraite, mais interdiction de dépasser l'âge-limite.

Interprétation restrictive en vigueur.

Exceptionnellement, la limite d'âge est une restriction faite au pouvoir du chef de service, qui ne

pourra prononcer une mise à la retraite pour ancienneté avant que le fonctionnaire ait atteint la limite d'âge. Ces fonctionnaires appartiennent tous au cadre juridictionnel, ou judiciaire ou administratif.

La loi n'a rien changé à la législation ancienne de 1852. « Les limites d'âge établies pour les magistrats de l'ordre judiciaire et de la Cour des Comptes sont seules maintenues. Pour ces fonctionnaires, les limites d'âge ont un caractère différent de celles qui vont intervenir pour les autres agents. En raison de la nature particulière de leurs fonctions et notamment de la nécessité, d'assurer l'indépendance de ces magistrats, leur admission à la retraite ne peut intervenir avant la limite d'âge que dans des conditions et sous des réserves strictement déterminées par des textes législatifs ou réglementaires ». (Rapport Lugol, Chambre des députés, 1^{er} avril 1922. *J. O. Doc.*, p. 753 et s.).

Les fonctions judiciaires ou juridictionnelles fixées par des lois ou par des décrets-lois ne pouvaient être modifiées par le règlement d'Administration Publique du 21 décembre 1928. Un décret ne pouvant modifier une loi, celui de 1928 est étranger aux magistrats des Cours et Tribunaux ainsi qu'aux membres de la Cour des Comptes. Pour les magistrats, tant qu'ils ne sont pas touchés par la limite d'âge la mise à la retraite d'office ne peut avoir lieu aux termes de l'article 15 de la loi du 30 août 1883 que s'ils sont atteints d'infirmités graves et permanentes les mettant hors d'état d'exercer leurs fonctions et seulement sur l'avis conforme de la Cour de Cassation constituée en Conseil supérieur de la Magistrature.

Hors les cas de révocation pour cause disciplinaire (Loi du 30 août 1883, art. 13) ou de mise à la retraite d'office, pour infirmités graves, ou permanentes, le Ministre ne pouvant mettre les magistrats à la retraite avant la limite d'âge, ceux-ci trouvent dans la limitation, à défaut d'une organisation corporative les défendant, une garantie de sécurité et d'indépendance indispensable à l'exercice de leurs fonctions.

JUGES DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES.

Au point de vue historique, la limite d'âge a son origine dans la patrimonialité des offices. Les Parlements disparaissant, les juges en 1789 sont d'abord élus, puis plus tard nommés par le pouvoir exécutif.

Le caractère spécial et exceptionnel de la limite d'âge, propre aux fonctions judiciaires, corrige la règle de l'inamovibilité et assure l'indépendance de la Magistrature à l'égard du gouvernement. L'exposé des motifs (Dalloz 1853-4^e partie, p. 62) ne laisse aucun doute à cet égard : « Il faut imposer par la loi écrite la retraite au magistrat que la nature même avertit de songer au repos... Cette mesure est réclamée par l'opinion publique et approuvée par tous les magistrats qui, moins préoccupés de leur propre intérêt que de l'intérêt public, feront avec dignité, le sacrifice de leur position à l'intérêt, bien entendu, de la Magistrature et de la Justice ».

Le décret-loi du 1^{er} mars 1852, article 1^{er} fixe cette limite : « sont mis de plein droit à la retraite les mem-

bres de la Cour de Cassation à l'âge de 75 ans accomplis; les magistrats des Cours d'Appel et des Tribunaux de première instance à l'âge de 70 ans accomplis.

D'après l'article 3, « les magistrats qui auront atteint l'âge fixé par l'article 1^{er} ne cesseront leurs fonctions que lorsqu'ils auront été remplacés ». L'article 3 du décret-loi du 1^{er} mars 1852, aujourd'hui abrogé, a été suivant les moments diversement interprété ».

Au début, il avait été jugé que le magistrat qui a atteint la limite d'âge, cesse de plein droit ses fonctions, quand le décret qui prononce sa mise à la retraite a été régulièrement porté à sa connaissance; et qu'il ne peut plus participer à un jugement bien qu'il n'ait pas encore été remplacé. Cassation 2 mai 1861 (Dalloz 1861, 1^{re} partie, p. 192).

En ce qui touche la portée de l'article 3 la Cour suprême déclarait « qu'elle a pour objet d'empêcher que le cours régulier de l'Administration de la Justice ne soit interrompu par la cessation instantanée du service du magistrat atteint par la limite d'âge, surtout dans les Tribunaux composés d'un nombre très restreint de Juges, mais qu'elle ne saurait constituer au profit du magistrat, le droit de continuer ses fonctions actives ». Plus tard par un revirement d'interprétation, la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation par un arrêt du 9 mars 1871 (Dalloz 1871, 1^{re} partie, p. 70), décida que le magistrat « ne doit cesser ses fonctions que lorsqu'il aura été remplacé, ce qui doit s'entendre d'un remplacement utile et effectif réalisé par la prestation de serment du remplaçant ».

Cette décision paraissait conforme à l'article 28 du décret du 30 janvier 1811, contenant règlement sur les

dépenses de l'ordre judiciaire et qui porte que le traitement des magistrats admis à prendre leur retraite court « jusqu'au jour de l'installation de leur successeur, s'ils continuent jusque là l'exercice de leurs fonctions, ou s'ils ne cessent de les remplir avant cette date que pour cause d'infirmités graves et justifiées ».

Cette thèse nouvelle, absolument contraire à l'esprit du décret-loi de 1852, qui entendait que le magistrat soit remplacé très rapidement, permettait ainsi au gouvernement de conserver au delà de la limite d'âge, en ne leur nommant pas de successeurs, des juges et des conseillers dont le législateur avait ordonné la retraite de plein droit à 70 ans. Il se trouva alors que certains magistrats ayant dépassé 70 ans, invoquant cet arrêt, refusèrent de se retirer, et prétendirent au traitement d'activité. Ces refus devaient entraîner l'arbitraire dans les services de la Chancellerie, arbitre des mises à la retraite. Au début de la guerre, comme on avait suspendu les nominations, il n'était pas rare de voir des magistrats ayant dépassé de plusieurs années, l'âge légal fixé. En face de ces résistances, dans un but d'économie, le gouvernement déposa un projet de loi portant abrogation de l'article 3 du décret de 1852 (*J. Officiel* du 12 septembre 1915, p. 910, annexe 1222).

Votée le 27 juillet 1916, cette loi concernant la mise à la retraite des magistrats abroge l'article 3 du décret de 1852.

Toutefois, un décret spécial pouvait à titre exceptionnel, pendant la durée des hostilités, et pendant les six mois qui suivirent leur cessation, maintenir tempo-

rairement en fonctions bien qu'ils fussent atteints par la limite d'âge, les magistrats dont la collaboration fut reconnue indispensable, pour le cours régulier de la Justice. On revenait ainsi à une interprétation plus saine de la limite d'âge, à une définition plus conforme des principes posés en 1852. Dans une période troublée comme la guerre la jurisprudence de la Cour de Cassation présentait de sérieux inconvénients, puisqu'elle s'opposait au moment où des économies étaient nécessaires, à ce que soient rendus et laissés vacants des sièges de magistrats bien souvent inutiles.

L'article 118 *bis*, de la loi de finances du 31 mai 1933 a modifié pour quelques magistrats l'article 1^{er} du décret-loi du 1^{or} mars 1852. « Sont admis de plein droit à la retraite aux mêmes conditions que les membres de la Cour de Cassation, le Premier Président de la Cour d'Appel de Paris, le Procureur général près la dite Cour, le Président du Tribunal Civil de la Seine, et le Procureur de la République près le dit Tribunal ». Ces quatre magistrats sont assimilés aux Conseillers à la Cour de Cassation en ce qui concerne l'âge de la retraite. Pour remplir ces fonctions, on nommait parfois des Conseillers à la Cour de Cassation.

Par cette désignation, qui n'était pas un déclassement, on leur infligeait ainsi une « diminutio capitis ». Au lieu de rester jusqu'à 75 ans, ils étaient obligés de prendre leur retraite à 70 ans. Bien que la limite d'âge de 75 ans peut paraître excessive, la modification apportée par l'article 118 *bis*, répond donc non seulement à une nécessité, mais aussi à une simple idée d'équité.

JUGES DE PAIX.

La loi du 14 juin 1918, article 20 dispose « les Juges de Paix et leurs suppléants ne pourront être nommés avant l'âge de 27 ans, ni demeurer en fonctions au delà de 75 ans... Ces magistrats jouissant aujourd'hui des mêmes garanties que les membres de la Cour de Cassation ou des Cours d'Appel et Tribunaux, la limite d'âge est interprétée pour eux comme pour les autres magistrats ».

L'ancien article 20 (loi du 12 juillet 1905) se bornait à indiquer l'âge avant lequel on ne pouvait être nommé Juge de Paix. La loi nouvelle prescrit une limite d'âge qu'elle fixe à 75 ans. Provisoirement l'article 1^{er} de la loi du 14 juin 1918 stipulait, que les juges de Paix qui atteignaient l'âge de 75 ans, pouvaient s'ils n'avaient pas à cette date droit à la pension d'ancienneté prévue par l'article 5 de la loi du 9 juin 1853, être maintenus en service, d'année en année sur avis conforme de la commission de classement jusqu'à ce qu'ils eussent accompli 30 ans de services. Le chef de service avait tout pouvoir pour décider du maintien en service d'un Juge de Paix qui n'avait pas le nombre d'années de services. Mais en cas de maintien, le Ministre ne pouvait prendre sa décision qu'en s'appuyant sur l'avis de la Commission de classement, et chaque fois pour une année. La Jurisprudence du Conseil d'Etat est d'ailleurs bien établie en ce sens. « Il résulte de l'instruction que le sieur S..., a atteint la limite d'âge... Si ne remplissant pas les conditions requises pour une pension de retraite, il pouvait être autorisé, par arrêté minis-

tériel, après avis conforme de la Commission de classement à continuer l'exercice de ses fonctions, il n'avait pas droit à son maintien en service et pour rejeter sa demande le Ministre n'était pas obligé de consulter obligatoirement la Commission. La demande qu'il avait adressée à cet effet n'ayant pas été accueillie par le Ministre, le sieur S..., n'est pas fondé à soutenir que le décret... qui a décidé qu'il cesserait ses fonctions comme atteint par la limite d'âge... est entaché d'excès de pouvoir ». Affaire Surcin. Conseil d'Etat, 23 décembre 1925. Rec. p. 1051.

Cette mesure transitoire permettant de passer d'un régime à un autre, atténuait un peu de la rigueur avec laquelle on aurait pu mettre à la retraite des vieillards méritants, n'ayant point droit à une retraite, et sans autres ressources que leur traitement.

L'article 2, dernier alinéa, accordait la même faculté et les mêmes droits aux Juges de Paix qui pendant les dix années qui suivaient la promulgation de la loi avaient atteint l'âge de 75 ans, sans avoir droit à pension. Cette règle transitoire est aujourd'hui sans application pratique.

MEMBRES DE LA COUR DES COMPTES.

Le décret-loi du 19 mars 1852, article 1^{er}, énonce :
« les dispositions du décret du 1^{er} mars 1852 relatives à la mise à la retraite de plein droit des Membres de la Cour de Cassation sont applicables au Premier Président de la Cour des Comptes, aux Présidents de Cham-

bre et aux Conseillers-Maîtres près de la même Cour. Les dispositions de ce décret, relatives à la retraite de plein droit des membres des Cours d'Appel et Tribunaux sont applicables aux Conseillers référendaires ».

Lors de la discussion et du vote de la loi des Pensions, il a été bien spécifié, que cette législation demeurerait. Le décret du 21 décembre 1928 déclare expressément que les dispositions antérieures sont maintenues.

CONSEILLERS D'ETAT.

La loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, dispose dans son article 4 « Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le Président de la République nomme en Conseil des Ministres, les Conseillers d'Etat en service ordinaire ».

« Les Conseillers d'Etat ainsi nommés ne pourront être révoqués que par décret rendu en Conseil des Ministres ».

La loi du 1^{er} mars 1923 dans son article 8, complétant la loi constitutionnelle formule, « Les membres du Conseil d'Etat sont mis de plein droit à la retraite à l'âge de 75 ans. Avant cet âge, les Conseillers d'Etat ne pourront être mis d'office à la retraite que par décret rendu en Conseil des Ministres ».

L'interprétation ne peut prêter à équivoque. Les Conseillers d'Etat en principe doivent être maintenus

en service jusqu'à 75 ans. Il ne peuvent être désinvestis par mise à la retraite que sur leur demande, ou d'office par décret pris en Conseil des Ministres.

En fixant à 75 ans, la limite d'âge des Conseillers d'Etat, comme le disait le Rapporteur de la loi au Sénat, M. Boivin-Champeaux, le législateur a tenu à maintenir au service des fonctionnaires de grande valeur. « La fonction de Conseiller d'Etat suppose la connaissance approfondie de matières très variées et très délicates, qui ne peuvent s'acquérir que par un long apprentissage ».

En les maintenant longtemps en fonction, l'Administration ne peut que bénéficier de leurs connaissances et de leur haute valeur intellectuelle. Sans être assimilés aux Conseillers à la Cour de Cassation, ils obtiennent par cette réglementation, une stabilité et une garantie qui confèrent à leurs hautes fonctions la plus grande indépendance. Toute l'évolution, surtout ces dernières années, ne fait qu'accentuer le caractère d'indépendance de ces fonctionnaires. Caractère de liberté et d'indépendance que l'on retrouve dans les arrêts du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Toutefois, à l'encontre de ce qui se passe pour le Conseiller à la Cour de Cassation où à la Cour des Comptes, qui est inamovible, le Conseiller d'Etat reste toujours amovible; et par suite s'il a subi par hasard quelque diminution sérieuse de capacité, il peut toujours être écarté. Le droit de révocation, par le gouvernement est entier. Il est inscrit dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875, article 4. Quant aux Membres du Conseil d'Etat, Auditeurs et Maîtres

des requêtes, ils peuvent être mis à la retraite dès qu'ils ont l'ancienneté et la durée de services; c'est-à-dire 60 ans d'âge et 30 ans de services. Ils ne peuvent pas être maintenus après 75 ans. Ce moment constitue pour eux, une limite qu'ils ne peuvent en aucune manière dépasser.

PROFESSEURS DES FACULTÉS DE L'ÉTAT.

D'après l'article 39 du décret du 28 décembre 1885, les professeurs titulaires des Facultés de l'Etat ne pouvaient être désinvestis avant l'âge de 70 ans, que sur leur demande, ou en cas d'impossibilité de remplir leurs fonctions. On disait volontiers que les Professeurs titulaires de l'enseignement supérieur ont « une sorte de propriété de leur chaire » (Haurion. Droit administratif, 11^e édition 1927, p. 621). Expression fautive comme l'expliquait Duguit (Droit constitutionnel, 2^e édition 1923, p. 188), car ces fonctionnaires restent dans une situation purement objective; mais qui indique une grande stabilité, un « statut plus particulièrement protégé ».

Les titulaires âgés de 70 ans pouvaient être maintenus en exercice, hors cadre, après avis de la section permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique. Pour les Professeurs membres de l'Institut, ces dispositions ne s'appliquaient qu'à l'âge de 75 ans.

L'article 18 de la loi du 30 décembre 1903 supprimant les règlements fixant une limite d'âge pour les fonctionnaires des Administrations, n'avait pas abrogé

les dispositions du décret du 28 décembre 1885 et ne pouvait pas l'abroger. Les Professeurs titulaires des Facultés de l'Etat, jouissaient d'un régime spécial.

D'après l'article 39 du décret du 28 décembre 1885, les Professeurs titulaires ne pouvaient être admis à la retraite avant l'âge de 70 ans, que sur leur demande ou en cas d'impossibilité constatée de remplir leurs fonctions. 70 ans, constituant l'âge *avant* lequel les Professeurs ne pouvaient pas être mis à la retraite.

La loi de 1903, il est bien entendu, n'avait abrogé que les règlements fixant une limite d'âge *au delà* de laquelle les titulaires de certains emplois ne pouvaient être maintenus en fonctions.

Pour les Professeurs, l'âge, contrairement au principe généralement admis, constituait un minimum, un point de départ, pour la mise à la retraite, sauf, la demande faite par l'intéressé, ou en cas d'impossibilité de remplir la fonction. La jurisprudence était d'ailleurs bien assise en ce sens. (Conseil d'Etat, 7 avril 1912, Bauniel, Rec. p. 356). « Il est constant que le sieur B..., Professeur à la Faculté de Médecine de l'Université de Montpellier, était dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions pour raison de santé, lorsqu'est intervenu le décret l'admettant à faire valoir ses droits à la retraite. Il remplissait donc la condition imposée par l'article 39 du décret du 28 décembre 1885, pour que cette mesure pût être prise avant qu'il eût 70 ans accomplis ».

La loi sur les Pensions du 14 avril 1924, n'avait pas touché au décret de 1885. C'est seulement le décret du

21 décembre 1928 qui a modifié ce régime, pour soumettre les Professeurs de Faculté au régime de droit commun.

Le décret du 21 décembre 1928, soumet donc les Professeurs de Faculté au régime courant des autres fonctionnaires.

Désormais, ils peuvent être mis à la retraite dès qu'ils remplissent les conditions d'âge et de services, sauf application exceptionnelle de l'article 3 du règlement d'administration publique.

L'article 3 du décret du 21 décembre 1928 permet exceptionnellement, et pour des nécessités de service, le maintien en fonction d'un fonctionnaire, pour une durée d'un an au delà de la limite d'âge. Le maintien doit être accordé par un décret délibéré en Conseil des Ministres, la prolongation pouvant être renouvelée une deuxième fois suivant les mêmes formes.

CHAPITRE TROISIÈME

L'âge de la retraite.

Les différentes limites d'âge.

En application du principe général, que le Chef de service peut désinvestir avant la limite d'âge, sans qu'il puisse dépasser pour la mise à la retraite, cette même limite, les décrets du 21 décembre 1928, du 21 juin

1931, du 8 novembre 1932, fixent des limites, établies suivant les compétences, les attributions du fonctionnaire, la nature du service.

L'âge a d'ailleurs été fixé diversement, selon les catégories de services : actifs, sédentaires, militaires...

Le Docteur Toulouse, dans une théorie appelée « Biocratie » et qui a pour but une action en faveur d'un état social, basé sur la science de la vie, soutient que la retraite ne peut se justifier que par l'invalidité liée à la vieillesse. Invalidité, qui n'est pas forcément fonction de l'âge seul, mais qui relève d'une appréciation médicale. Elle peut se manifester de bonne heure, par suite de la déficience des organes, bien avant la limite de cinquante-cinq ou de soixante ans, ou plus tardivement. Ainsi, les anciens combattants affaiblis par leurs blessures ou leurs maladies, sont plus vite touchés par l'âge. Par conséquent, écrit-il « l'invalidité devrait être le principe rationnel du repos, quel que soit l'âge. Le système de la retraite à l'âge fixe écarte des fonctionnaires capables et maintient des inaptes, si bien que la collectivité perd sur les uns et sur les autres ». Enfin, affirme le Docteur Toulouse, la nature du travail importe aussi et tout cela ne peut être fixé en dehors d'études et d'examens biologiques. Aujourd'hui, l'intervention médicale pour déterminer l'âge de la retraite, ne se conçoit que lorsqu'il s'agit d'une retraite prématurée, alors que l'âge doit être irrévocablement fixé selon la nature du travail du fonctionnaire, et non selon sa capacité de travail.

Il serait difficile et sans doute arbitraire d'obliger deux agents ayant accompli les mêmes versements,

effectué le même travail, accompli les mêmes obligations, à bénéficier d'un légitime repos à cinq ou dix ans d'intervalle, en rendant responsable le bénéficiaire « d'un droit acquis et payé » à qui la nature du travail n'a pas produit sur son organisme les mêmes effets que sur celui de son collègue.

L'examen biologique ne peut se concevoir que pour certains cas qui restent individuels. On ne pourrait actuellement l'instaurer pour l'ensemble des fonctionnaires, sans désorganiser le mouvement administratif, sans troubler l'avancement, les mutations, la permanence de la fonction publique.

Les règlements d'administration publique, prévus par la loi des Pensions et fixant des limites d'âge, ont été pris en tenant compte de la nature du travail et non de l'état physiologique de l'agent. Ils visent des catégories d'agents envisagées dans leur tout et non les individus qui en font partie.

Décret du 21 décembre 1928, relatif à la limite d'âge des fonctionnaires.

Le décret du 21 décembre 1928 (*Journal Officiel* du 30 décembre 1928) pris en application de l'article 8 de la loi des Pensions, s'appliquait avant la loi de finances du 31 mars 1932, qui a supprimé les classifications aux fonctionnaires et employés civils des services sédentaires des cadres métropolitains. L'article 2 du décret, fixe à soixante-trois ans la limite d'âge pour les fonctionnaires et employés civils des services sédentaires.

Pour les agents coloniaux, la limite d'âge normale est de cinquante-cinq ans.

Ces limites de principe concernent l'ensemble des fonctionnaires, cadres généraux et extérieurs de l'Administration.

Au règlement d'administration publique sont annexés deux tableaux fixant des limites d'âge spéciales à certains agents.

Services sédentaires des cadres métropolitains.

Tableau A

Limite d'âge à 75 ans

FINANCES. — Procureur général près la Cour des Comptes.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS. — Professeurs titulaires du Collège de France; Professeurs titulaires du Muséum d'Histoire naturelle.

JUSTICE. — Magistrats du parquet de la Cour de Cassation.

Limite d'âge à 70 ans

AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — Ambassadeurs.

AGRICULTURE. — Directeurs et Professeurs de l'École Nationale des eaux et forêts de Nancy;

Inspecteur général des Ecoles Nationales Vétérinaires;

Directeurs, Professeurs et Maîtres de Conférences à l'Institut National Agronomique.

GUERRE. — Directeur des études, Examinateurs des élèves. Professeurs, Maîtres de conférences d'économie politique et sociale à l'Ecole Polytechnique.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS. — Inspecteurs généraux de l'Instruction publique. Recteurs d'Académie. Directeurs au Ministère de l'Instruction Publique, ayant été antérieurement Inspecteurs généraux de l'Instruction Publique ou Recteurs d'Académie. Professeurs titulaires et professeurs sans chaire des Facultés et Instituts des Universités. Professeurs titulaires des Ecoles de Médecine et de Pharmacie de plein exercice. Professeurs titulaires des Ecoles préparatoires de Médecine et de Pharmacie. Professeurs titulaires de l'Ecole des Langues Orientales vivantes. Maître de conférences des Facultés ayant été antérieurement Professeurs dans une autre faculté. Directeurs d'étude de l'Ecole des Hautes-Etudes. Directeurs et Astronomes titulaires des observatoires. Directeur de l'Institut de physique du globe. Directeur de l'école française d'Athènes. Directeur de l'école archéologique de Rome. Membres du bureau des longitudes. Directeur de l'Institut d'archéologie orientale au Caire. Directeur et Sous-Directeur de l'Ecole Normale supérieure. Inspecteurs généraux des bibliothèques et des archives. Administrateur général et conservateurs chefs de département de la Bibliothèque Nationale. Administrateurs des bibliothèques de l'Arsenal et Sainte-Geneviève. Directeur de la bibliothèque et du Musée de la guerre. Conservateur de la bibliothèque de l'Uni-

versité de Paris. Directeur de l'Office national de recherches scientifiques et des inventions. Directeur et Conservateurs des archives nationales.

BEAUX-ARTS. — Inspecteurs généraux des Beaux-Arts. Inspecteur général des Arts appliqués. Inspecteur général de l'Enseignement musical. Professeurs de l'Ecole Nationale des Beaux-Arts. Inspecteur de l'Enseignement du dessin et des musées. Directeur de l'Académie de France à Rome. Directeur de l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts. Directeur de l'Ecole Nationale des Arts Décoratifs. Directeur du Conservatoire national de musique et de déclamation. Directeur des Musées Nationaux. Directeur du Musée de Cluny. Conservateur des Musées Nationaux et du Musée Guimet. Professeurs à l'Ecole du Louvre. Inspecteurs généraux des monuments historiques. Directeur du Musée de Sculpture comparée. Inspecteurs généraux des Bâtiments civils et des Palais nationaux.

ENSEIGNEMENT TECHNIQUE. — Inspecteurs généraux et Inspectrices générales de l'Enseignement technique. Directeur et Professeurs du Conservatoire national des Arts et Métiers.

INTÉRIEUR. — Membres des Conseils de Préfecture interdépartementaux et du Conseil de Préfecture de la Seine.

JUSTICE. — Magistrats du parquet des Cours d'Appel et des Tribunaux de première instance.

TRAVAUX PUBLICS. — Inspecteurs généraux de première classe des Ponts et Chaussées et Mines.

MARINE MARCHANDE. — Trésorier général des invalides de la Marine.

Limite d'âge à 67 ans.

TRAVAUX PUBLICS. — Inspecteurs généraux de 2^e classe des Ponts et Chaussées et des Mines.

AGRICULTURE. — Inspecteurs généraux des Eaux et Forêts.

FINANCES. — Inspecteurs généraux des Manufactures de l'Etat.

Limite d'âge à 65 ans

ADMINISTRATION CENTRALE. — Directeurs généraux. Directeurs, Directeurs-Adjoints et Sous-Directeurs. Caissier-Payeur central du Trésor public. Agent judiciaire du Trésor public. Contrôleur central du Trésor public. Administrateur des Contributions directes de l'Enregistrement, des Douanes, des Contributions indirectes.

AFFAIRES ETRANGÈRES. — Ministres plénipotentiaires.

AGRICULTURE. — Conservateurs des Eaux et Forêts. Inspecteurs généraux du génie rural. Inspecteurs généraux des haras. Directeurs et Professeurs des Ecoles nationales vétérinaires. Inspecteurs généraux des Services sanitaires vétérinaires. Inspecteurs généraux du Service de la répression des fraudes. Inspecteurs divisionnaires principaux de la répression des fraudes. Inspecteurs généraux des stations et laboratoires. Inspecteurs généraux de l'Agriculture. Directeurs, Profes-

seurs et Maîtres de Conférences des Ecoles nationales d'Agriculture, de l'Ecole nationale des Industries agricoles de Douai, de l'Ecole nationale d'Horticulture de Versailles. Inspecteurs généraux des Associations agricoles et des Institutions de crédit.

COLONIES. — Directeur de l'Institut national d'Agronomie coloniale.

COMMERCE. POSTES ET TÉLÉGRAPHES. — Inspecteur général du Crédit. Inspecteurs généraux et Inspecteurs généraux adjoints des P.T.T. Directeurs régionaux des P.T.T. Ingénieur en chef des P.T.T.

ENSEIGNEMENT TECHNIQUE. — Chargés de Cours. Directeur du laboratoire d'essais. Chefs de Service principaux des essais. Chefs de Service des essais. Assistant-Chef et Assistant du Laboratoire d'essais. Chefs de travaux des Cours pratiques. Inspecteur des Services administratifs. Conservateur et Conservateurs-Adjoints des collections bibliothécaires au Conservatoire national des Arts et Métiers. Directeurs, Sous-Directeurs, Ingénieurs, Professeurs, Chefs d'ateliers et Economes des Ecoles nationales d'Arts et Métiers et de l'Ecole nationale technique de Strasbourg. Economes et Professeurs techniques des Ecoles nationales professionnelles. Professeurs techniques des Ecoles pratiques de Commerce et d'Industrie.

FINANCES. — Inspecteurs généraux des Finances. Directeurs départementaux et régionaux des administrations financières et assimilées. Ingénieurs en Chef des manufactures de l'Etat. Directeur des monnaies et médailles. Directeurs des publications officielles.

GUERRE. — Chefs des travaux graphiques. Chefs des travaux pratiques. Répétiteurs. Maîtres de langues. Maîtres de dessin. Administrateur à l'Ecole polytechnique.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS. — Chargés de Cours et Maîtres de Conférences titulaires des Facultés. Agrégés des Facultés maintenus jusqu'à la retraite. Chargés de Cours du Collège de France. Chargés de Cours de l'Ecole des Chartes. Des Langues orientales vivantes. Chefs des travaux des Facultés. Assistants du Muséum. Directeur du laboratoire d'Antibes. Sous-Directeurs de laboratoires au Collège de France. Physiciens, Météorologistes, Astronomes des observatoires et de l'Institut de physique du globe. Conservateurs-adjoints de la bibliothèque nationale. Conservateurs des bibliothèques de l'Arsenal, Mazarine et Sainte-Geneviève. Conservateurs de la bibliothèque et du Musée de la Guerre. Bibliothécaires en chef des bibliothèques universitaires. Bibliothécaires en chef de l'Ecole normale supérieure. Bibliothécaire du Muséum d'histoire naturelle. Bibliothécaire de l'Ecole des Langues orientales vivantes. Conservateur du musée d'Ethnographie. Directeur-adjoint de l'Office national des Recherches scientifiques et des inventions. Conservateurs-adjoints et Archivistes des Archives nationales. Archivistes départementaux. Proviseurs, Censeurs, Economes, Professeurs agrégés, Professeurs titulaires, non agrégés, Professeurs chargés de cours, Professeurs de dessin, Professeurs de classes élémentaires, Préparateurs, Aumôniers des Lycées de garçons. Principaux, Professeurs licenciés. Professeurs bacheliers, Professeurs élémentaires. Di-

rectrices, Economes, Professeurs agrégées, Professeurs chargées de cours (certifiées ou licenciées). Professeur de dessin, Maîtresses de chant, de couture. Institutrices des lycées, collège et cours secondaires de jeunes filles. Inspecteurs d'Académie.

BEAUX-ARTS. — Inspecteurs généraux-adjoints des antiquités et objets d'arts. Sous-Directeur de l'Ecole nationale des Beaux-Arts. Professeurs de l'Ecole nationale des Arts décoratifs. Archiviste bibliothécaire de l'Ecole nationale supérieure des Arts décoratifs. Administrateur de l'Ecole nationale de Sèvres. Professeurs des Ecoles nationales des Beaux-Arts, d'Arts décoratifs et d'Arts industriels des départements. Ingénieurs, chefs des ateliers de fabrication, chimistes en chef, chefs des Etudes et travaux de décoration, chef des laboratoires d'essais de la Manufacture nationale de Sèvres. Conservateur du Musée céramique de Sèvres. Conservateur du Musée de sculpture comparée. Administrateur et administrateur-adjoint de la Manufacture nationale des Gobelins. Administrateur de la Manufacture nationale de Beauvais. Conservateur-adjoint du Musée Guinet et des Musées nationaux. Administrateur et Administrateur-adjoint du mobilier national. Chef du Service des travaux du mobilier national.

INTÉRIEUR. — Inspecteur généraux et inspectrices générales des Services administratifs.

JUSTICE. — Chef du service du secrétariat général au Conseil d'Etat. Secrétaire du contentieux au Con-

seil d'Etat. Secrétaires de section au Conseil d'Etat. Commis-greffiers de la Cour de Cassation des Cours et Tribunaux. Secrétaires de parquets.

TRAVAIL. — Directeur du contrôle des assurances privées. Directeur et statisticiens du service de la statistique générale de France.

MARINE MARCHANDE. — Trésorier des Invalides de la Marine.

TRAVAUX PUBLICS. — Ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées et des Mines. Contrôleurs généraux de l'exploitation commerciale des Chemins de fer.

Fonctionnaires des cadres coloniaux soumis par voie d'option ou directement au régime des pensions civiles.

Fonctionnaires visés par les articles 74 et 76, de la loi du 14 avril 1924 et par le titre IV du règlement d'administration publique du 2 septembre 1924, et soumis par voie d'option, ou directement au régime des pensions civiles.

Tableau B

Limite d'âge à 62 ans

GOUVERNEMENT COLONIAL. — Gouverneur général.

Limite d'âge à 60 ans

GOUVERNEMENT COLONIAL. — Gouverneur résident supérieur.

Limite d'âge à 57 ans

ADMINISTRATEURS DES COLONIES. — Administrateur en chef. Administrateurs.

ADMINISTRATION PÉNITENTIONNAIRE (Personnel civil). — Directeur. Sous-Directeur. Chef de bureau de 1^{re} classe.

AGRICULTURE. — Ingénieur en chef. Ingénieur. Directeur de laboratoire. Chefs de travaux pratiques. Directeurs. Inspecteurs (ancienne formation).

SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX DES COLONIES (Cadre général et cadre locaux). — Chef de bureau hors classe. Chef de bureau de 1^{re} classe.

SERVICE CIVIL DE L'INDO-CHINE. — Administrateurs. Administrateurs-adjoints hors classe. Chef de bureau hors classe ou de 1^{re} classe.

Ces limites d'âge mentionnées aux tableaux A et B, ne peuvent être étendues par voie d'assimilation à des emplois qui n'y sont pas inscrits (décret du 21 décembre 1928, article 4). Envisageant des situations nombreuses, elles n'en restent pas moins particulières.

Les emplois, autres que ceux mentionnés précédemment, restent soumis aux deux limites de principe :

63 ans, pour les fonctionnaires de la Métropole.

55 ans, pour les fonctionnaires coloniaux.

Ces tableaux font aussitôt apparaître les différences qui peuvent s'établir entre les agents publics. En examinant les diverses catégories, on voit tout de suite, que les limites d'âge élevées sont réservées aux fonctionnaires ayant un grade élevé dans la hiérarchie administrative, tandis que pour les fonctionnaires subalternes, la limite d'âge ne dépasse pas 63 ans ou 55 ans suivant qu'ils appartiennent au service sédentaire métropolitain, ou à l'administration coloniale.

Quelle que soit d'ailleurs la catégorie, il ne faut pas considérer la limite d'âge comme un terme, que sauf demande expresse de sa part formulée en sens contraire, un agent atteindra, obligatoirement avant d'être admis à faire valoir ses droits à pension d'ancienneté, mais comme une époque au delà de laquelle son admission à la retraite s'il ne peut se réclamer des exceptions et des restrictions prévues par la loi, ne doit pas en principe, être différé, ni son maintien en fonctions toléré sinon durant les quelques semaines nécessaires à la remise du livret de pension.

Modification du décret du 21 décembre 1928.

Les dispositions du décret du 21 décembre 1928 ont déjà été modifiées par des textes subséquents. C'est ainsi qu'elles sont abrogées dans leur application aux agents des services extérieurs du Ministère des Affaires étrangères.

Agents des Services extérieurs du Ministère des Affaires étrangères.

La situation de ces agents, ainsi que celle des chiffreurs des services extérieurs du même département, sont régies, en ce qui concerne la limite d'âge par les seules dispositions du décret du 31 août 1929, publié au *Journal officiel* du 4 septembre 1929.

Ce nouveau texte fixe pour les agents la limite d'âge à 60 ans. Cependant, à titre exceptionnel, l'agent du cadre des services extérieurs titulaire des fonctions de chef de service du protocole peut être maintenu en activité pour une durée d'un an au delà de 60 ans par un décret délibéré en Conseil des Ministres et publié au *Journal officiel*. Le dit maintien en fonctions peut être renouvelé en la même forme sans que la prolongation puisse en aucun cas dépasser au total cinq années, ni porter au delà de 65 ans la prolongation de l'activité.

Naturellement, il est bien spécifié à l'article 4 du décret du 31 août 1929, que les dispositions du décret du 21 décembre 1928, relatives à la limite d'âge des fonctionnaires sont abrogées dans leur application aux agents des services extérieurs du Ministère des affaires Etrangères.

Généralisation du principe de la limite d'âge.

Petit à petit, l'idée de la limite d'âge devient une réalité en droit public, et bientôt on s'aperçoit qu'il faut lui donner une généralité qu'elle ne pouvait avoir

avec le décret du 21 décembre 1928. C'est ainsi que des règlements d'administration publique, pris par application de l'article 69 de la loi des Pensions du 14 avril 1924, fixent une limite d'âge pour certaines catégories d'agents de l'agriculture, de la justice, du travail... Ces catégories d'agents s'intègrent dans le cadre général du décret du 21 décembre 1928, pour bénéficier de la limite d'âge de 63 ans; limite de principe déterminée par le dit décret.

Limite d'âge des fonctionnaires et employés civils des services actifs faisant partie des cadres métropolitains.

Comme le décret de 1928 fixait une limite d'âge de principe aux agents des services sédentaires, le décret du 21 juin 1931 fixe à 60 ans la limite d'âge pour les fonctionnaires et employés civils des services extérieurs des cadres métropolitains; 60 ans constituant la limite de principe applicable à l'ensemble des agents des services actifs.

Toutefois, conformément à l'article 2 du même décret, il est annexé deux tableaux A et B, qui déterminent des limites différentes de celle fixée précédemment.

Tableau A

Agents des services actifs dont la limite d'âge est supérieure à 60 ans.

Limite d'âge à 65 ans

AIR. — Inspecteurs généraux de 1^{re} classe.

TRAVAUX PUBLICS. — Inspecteurs du contrôle du travail des agents des Chemins de fer.

TRAVAIL. — Inspecteurs divisionnaires.

Limite d'âge 63 ans

AGRICULTURE. — Directeurs des services agricoles. Professeurs d'agriculture et Professeurs d'écoles d'agriculture, Inspecteurs et Inspecteurs principaux, Gardes généraux, Adjudants de surveillance des écoles forestières, Brigades et Gardes domaniaux.

Limite d'âge 62 ans

AIR. — Inspecteurs généraux de deuxième classe.

TRAVAUX PUBLICS. — Officiers et Maîtres de ports maritimes nommés avant le 1^{er} janvier 1909, Eclusiers, Pontiers, Barragistes et autres agents inférieurs de la navigation intérieure et ports de commerce. Maîtres et Gardiens de phares et fanaux.

Tableau B

Agents des services actifs dont la limite d'âge est inférieure à 60 ans.

Limite d'âge 58 ans

AGRICULTURE. — Brigadiers-Chefs, Brigadiers et Palefreniers du service des haras.

FINANCES. — Brigadiers et Sous-Brigadiers, Patrons et Sous-Patrons, Préposés et Matelots des douanes.

INTÉRIEUR. — 1° Sûreté générale. — Commissaires de tous grades et Commissaires-Adjoints de police municipale, spéciale et mobile, inspecteurs de police spéciale et mobile, ayant ou non la qualité d'officier de police judiciaire.

2° Police d'Etat. — Secrétaires de police, Inspecteurs de sûreté de tous grades, Gradés et Gardiens de la paix. Agents spéciaux.

JUSTICE. — Gardiens et Surveillants de l'Administration pénitentiaire.

CHAPITRE QUATRIEME

Suppression des classifications entre emplois sédentaires et emplois actifs.

Par l'article 75 de la loi de finances du 31 mars 1932, la classification entre les emplois sédentaires et emplois actifs est supprimée. Cette ancienne classification est supprimée pour des raisons budgétaires, et aussi par soucis administratifs. Il était difficile de savoir pourquoi telle catégorie de fonctionnaires se trouvait dans un service actif, et telle autre dans un service sédentaire.

C'est ainsi, par exemple, qu'un fonctionnaire qui a été quinze ans Professeur dans une Ecole primaire su-

périure départementale, peut très bien terminer sa carrière comme Principal dans un collège. Un autre, fonctionnaire, Professeur de collège, puis Principal de collège, terminera sa carrière en cette qualité. Et pourtant, la liquidation de la retraite de ces deux fonctionnaires se fait d'une façon différente. Le premier, qui aura professé dans le même établissement, sera considéré comme fonctionnaire du service actif, et pourra se retirer à cinquante-cinq ans d'âge, alors que le second, au même âge, ne pourra faire valoir aucun droit de retraite.

En 1853, le critérium qui avait permis de classer les fonctionnaires en services actifs et en services sédentaires était basé sur le caractère itinérant des fonctions; c'est-à-dire sur les obligations de déplacement qui, à un moment ou les moyens de communication étaient rudimentaires, rendaient le service plus pénible. Mais au cours des années qui ont précédé la guerre, la notion de « services pénibles », a été complètement perdue de vue, si bien que de nombreuses additions ont été faites au régime des services actifs.

Comme le soulignait très justement, Monsieur Lamoureux dans son rapport fait au nom de la Commission des Finances de la Chambre, le 23 juin 1931, « les textes adoptés successivement en la matière sont allés à l'encontre des directives de la loi de 1853. A un moment où les déplacements présentent des conditions d'exécution de plus en plus favorables, on est arrivé à raccourcir la durée des services au lieu de l'allonger ». Et il ajoutait, « de cet état de choses sont résultées les conséquences suivantes :

1° Accroissement important du nombre des fonctionnaires ;

2° Accroissement considérable du nombre des pensionnés ;

3° Accroissement des dépenses » (Doc. parlementaires. Annexe n° 5257, p. 1038).

C'est ainsi que de 21 catégories d'emplois à l'origine, il y avait en 1932, d'extensions, en extensions 111 catégories, soit plus de la moitié de l'effectif des fonctionnaires.

Par suite de l'abaissement de l'âge de la retraite, du minimum acquis à vingt-cinq ans de services, des annuités liquidées en 50° du traitement moyen, on a évalué la surcharge due au bénéfice du service actif à 70 %. (exposé des motifs, projet de loi P. V. séance du 17 octobre 1933, n° 2415). Par l'article 75 de la loi du 31 mars 1932, les emplois seront divisés en services de la catégorie A et services de la catégorie B. Des règlements d'Administration publique établiront la nomenclature des emplois présentant un risque particulier, ou des fatigues exceptionnelles qui seront rangés dans les services de la catégorie B, et qui donneront lieu aux avantages actuellement réservés aux services actifs avec une limite d'âge de principe fixée à 55 ou 60 ans.

Les fonctionnaires et employés civils pouvant passer des services actifs à la catégorie A, conserveront le bénéfice des services de la catégorie B, pour les années de service qu'ils ont déjà fournies dans les services actifs.

Dans la catégorie B, on prévoit uniquement les emplois, présentant pour les agents un service difficile, et fatigant. Pour les autres fonctionnaires qui pouvaient être rangés dans la catégorie « service actif », il en résultera un maintien plus long en fonctions; maintien au service qui pourra aller jusqu'aux limites d'âge, appliquées aux agents des services sédentaires. Cette discrimination basée sur une science plus exacte de la nature du service, rejette dans la catégorie A, l'ensemble des fonctionnaires dont les conditions de travail et de pénibilité restent normales. Elle est conforme d'ailleurs aux intentions nouvelles du législateur ; maintenir en fonctions, des fonctionnaires le plus longtemps possible, en leur donnant indirectement une limite d'âge beaucoup plus élevée. Pour les emplois de la catégorie B, selon les termes mêmes du Rapport du Ministre des Finances du 8 novembre 1932, il faut entendre « par risques particuliers et fatigues exceptionnelles », les risques, fatigues qui conduisent de par le simple exercice de l'emploi, à une usure prématurée de l'agent; usure de nature à justifier l'ouverture à son profit du droit à pension d'ancienneté à des conditions réduites d'âge, et de durée de services, à l'exclusion des risques et des fatigues, qui peuvent être, encourus à titre occasionnel. Comme d'autre part, le nouveau classement a pour objet d'assurer les économies que le Parlement a estimé indispensables pour limiter dans l'avenir les charges de la dette viagère, il devra revêtir un réel caractère d'exception, et comprendre dès lors un nombre limité d'emplois.

Le règlement d'administration publique du 8 novembre 1932, classe dans la catégorie B, prévue par l'article 75 de la loi du 31 mars 1932, comme présentant un risque particulier, ou des fatigues exceptionnelles les emplois suivants :

JUSTICE. — Personnel de surveillance des services pénitentiaires (gardiens et gardiens-chefs).

INTÉRIEUR. — Commissaires et inspecteurs de police et agents des polices d'Etat.

FINANCES. — Personnel des brigades de surveillance et des recettes. Contrôle du service général des contributions indirectes substituées aux recettes ambulantes. Personnel de surveillance des brigades des douanes : Capitaine, lieutenants, brigadiers et sous-brigadiers. Patrons et sous-patrons. Préposés et matelots.

TRAVAUX PUBLICS. — Gardiens de phares affectés à des phares en mer et aux phares suivants : Sénétose, la Chiappa, Beauduc, Faraman, la Gacholle, île de Sein. Barragistes affectés à des barrages comportant des éléments de fermeture de passe que des moyens mécaniques ne permettent pas de manœuvrer sans risques particuliers et sans fatigues exceptionnelles dont la liste sera établie par un arrêté du Ministre des Travaux Publics contresigné par le Ministre des Finances. Chefs pontiers et pontiers affectés à des ponts de bateaux du Rhin.

MARINE MARCHANDE. — Gardes maritimes et syndics des gens de mer remplissant accessoirement les fonctions de gardes maritimes. Personnels de la surveillance des pêches.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES. — 1° Personnel des services ambulants désignés ci-après : Inspecteurs. Contrôleurs principaux. Chefs de brigade. Contrôleurs. Contrôleurs-adjoints. Contrôleurs principaux et Commis. Agents manipulateurs. Courriers ambulants. Courriers convoyeurs.

2° Agents des lignes, y compris les chefs d'équipe et conducteurs. — 3° Facteurs affectés à des emplois comportant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles dont la liste sera établie par un arrêté du Ministre des Postes contresigné par le Ministre des Finances.

AGRICULTURE. — Personnel des eaux et forêts. Brigadiers-gardes.

GUERRE. — Infirmières des hôpitaux militaires.

Au Règlement, qui concerne uniquement les emplois afférents aux services métropolitains, des règlements spéciaux détermineront ultérieurement les classifications à intervenir pour les emplois occupés en Algérie, aux Colonies et dans les pays hors d'Europe.

Par l'énumération faite au décret du 8 novembre 1932, s'avère ainsi la rigueur apportée dans la nouvelle classification des services.

C'est pourquoi, à l'épreuve des faits, la nouvelle notion elle-même s'est révélée d'une application très délicate, et donna lieu à des compétitions, des comparaisons, des réclamations de la part de tous les bénéficiaires de l'ancien « service actif » non classés dans la catégorie B. (environ 200.000).

Les classifications quelles qu'elles soient, par leur automatisme, comportent inévitablement une part d'arbitraire, qu'il est difficile d'éliminer.

Aussi, il est à prévoir que de nouvelles classifications interviendront dans le désir de répondre aux revendications de certaines catégories de fonctionnaires.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Prolongation d'activité après la limite d'âge.

Prolongation prévue par les décrets.

Quelle que soit l'interprétation donnée à la limite d'âge dans son application, soit aux fonctionnaires du cadre juridictionnel, soit aux fonctionnaires des autres administrations, un fait est acquis : le Ministre, pour désinvestir ne peut pas dépasser la limite d'âge.

Malgré son caractère général et malgré la rigueur ainsi posée de la limite d'âge, certaines dérogations et exceptions apportent la souplesse qui est nécessaire au fonctionnement régulier, et à la continuité des services publics.

A titre exceptionnel, si les nécessités du service l'exigent, un fonctionnaire peut être maintenu en activité pour une durée d'un an au delà de la limite d'âge fixée pour son emploi par un décret délibéré en Conseil des Ministres et publié au *Journal Officiel*. Pour les fonctionnaires sédentaires, le maintien en fonctions peut être renouvelé suivant l'article 3, alinéa 2 du règlement d'administration publique du 21 décembre 1928, en la même forme sans que la prolongation puisse en aucun cas dépasser au total 5 années, ni porter au delà de 72 ans la prolongation de l'activité.

D'après l'article 3 du règlement d'administration publique du 21 juin 1931, le maintien en fonctions des fonctionnaires et employés civils des services actifs faisant partie des cadres métropolitains peut être renouvelé en la même forme sans que la prolongation puisse en aucun cas dépasser au total 5 années, ni porter au delà de 70 ans la prolongation de l'activité.

Ces exceptions prévues à l'article 3 des règlements d'administration publique de 1928 et de 1931 s'appliquent dans les mêmes conditions aux emplois classés dans les catégories A et B.

Cette dérogation s'entend pour garder en fonctions des hommes qui se sont montrés dans le passé, des fonctionnaires d'élite et dont l'état de santé permet encore d'assurer, avec régularité, le service.

Pour les cas exceptionnels qui peuvent se poser dans l'intérêt du service, certains fonctionnaires non seulement méritent, mais doivent demeurer à leur poste. Toutefois, il ne faut considérer cette dérogation, que comme un moyen nécessaire, de permettre l'achèvement d'un travail et assurer plus tard, la transmission des pouvoirs.

Autres cas de prolongation d'activité après la limite d'âge.

A côté de l'exception précédente prévue par décret, exception conforme à l'intérêt du service, d'autres dérogations permettent de dépasser la limite d'âge, et de rester en fonctions. Ces dérogations, issues de la guerre, marquent la volonté du Parlement, à satisfaire certains cas intéressants, comme les fonctionnaires chargés de famille, ou des fonctionnaires qui ont

rempli une mission ou qui ont eu une certaine tâche à exécuter pendant la dernière guerre.

Fonctionnaires, Pères de famille nombreuse.

Suivant l'article 111 de la loi du 30 juin 1923, les fonctionnaires, pères de trois enfants vivants au jour où ils ont atteint l'âge de 55 ou de 60 ans, ne peuvent être mis à la retraite avant l'âge de 60 ou de 65 ans, à la condition qu'ils soient en état de continuer à exercer leur emploi. « Ne pourront être mis à la retraite avant 60 ou 65 ans selon qu'ils appartiennent au service actif ou au service sédentaire, les fonctionnaires civils qui désireront conserver leurs fonctions, à condition qu'au moment où ils atteindront leur 55^e ou 60^e année, ils soient pères d'au moins trois enfants vivants et soient en état tout au moins d'exercer leur emploi ».

« Un conseil d'enquête dont la composition est fixée par un règlement d'administration publique sera appelé à donner son avis sur l'état d'incapacité du fonctionnaire de continuer l'exercice de ses fonctions au cas où l'administration invoquerait cette incapacité pour lui refuser le bénéfice de la présente disposition ». Loi du 30 juin 1923, article 111.

La loi du 30 juin 1923, article 111, n'a pas été modifiée par le règlement d'administration publique du 21 décembre 1928, et ne pouvait pas l'être. L'article 1^{er} du règlement, réserve de son application non seulement les limites d'âge spéciales à certaines catégories de fonctionnaires, mais les fonctionnaires bénéficiaires de l'article 115 de la loi de finances du 29 avril 1926, de l'article 79, paragraphe dernier, de

la loi du 14 avril 1924 et de l'article 111 de la loi de finances du 30 juin 1923.

La loi du 30 juin 1923, établit une disposition certes louable en soi, puisqu'elle favorise les fonctionnaires pères de famille nombreuse, en leur permettant de rester en fonctions pendant que leurs collègues sont obligatoirement mis à la retraite, dès qu'ils remplissent les conditions d'âge et de service; mais cette prescription est en contradiction avec les idées générales qui dominent la présomption légale, autorisant le chef de service à prononcer la désinvestiture pour ancienneté.

Elle s'inspire, comme l'écrit Monsieur le Professeur Jèze, de l'idée ancienne « que la fonction est une prébende, et le maintien au service une mesure de faveur pour celui qui en bénéficie ».

« Ce recul de la limite d'âge ayant pour unique motif de favoriser la natalité. Elle apparaît ainsi, comme étant du même ordre que les prescriptions sur les emplois réservés, et soulève par assimilation des critiques identiques. Le fait qu'un individu a trois enfants vivants ne peut pas être raisonnablement considéré comme faisant tomber la présomption d'incapacité d'occuper la fonction. Il ne peut y avoir aucun rapport entre la fonction publique et l'encouragement à la natalité ».

Les conditions posées par la loi sont au nombre de trois :

1° Les trois enfants doivent exister, lorsque l'agent atteint sa cinquante-cinquième ou soixantième année;

2° L'agent public doit être en état de continuer à exercer son emploi;

3° L'agent public doit exprimer son désir de continuer ses fonctions.

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt rendu le 27 novembre 1925 dans l'affaire Chaloin, rec. p. 955 formule d'une façon expresse ces différentes conditions. « Cette disposition législative a eu expressément pour but de subordonner le droit, pour les fonctionnaires, atteints par la limite d'âge, de continuer à remplir leurs fonctions, pendant une période de 5 années à ces seules conditions (père de 3 enfants, et état de continuer à remplir l'emploi).

« Aucune autre condition ne saurait donc être imposée aux intéressés, et notamment leur situation au point de vue des droits à une pension de retraite n'a pas à être envisagée pour l'application de ces dispositions ». La jurisprudence a d'ailleurs élargi les dispositions prévues, dans le cadre de l'article 111. Le maintien en activité a été reconnu applicable non seulement aux fonctionnaires ayant atteint l'âge de 55 ans ou de 60 ans après la promulgation de la loi, mais même à ceux qui, lors de sa promulgation, étaient en service, bien qu'ayant respectivement plus de 55 ou 60 ans; la jurisprudence décidant qu'il convenait à l'égard de ces derniers, pour savoir si leur situation de famille leur donnait droit au bénéfice de l'article 111 de les placer à la date à laquelle ils avaient eu 55 ou 60 ans (arrêt Albertine du 20 février 1925, Conseil d'Etat, Rec. p. 178).

Elargissant dans le même sens, le bénéfice de la loi, le Conseil d'Etat a jugé que l'article 111 devait s'appliquer à l'ensemble des fonctionnaires civils et qu'il n'y avait pas lieu de faire de distinction entre les

fonctionnaires du sexe masculin et ceux du sexe féminin. Conseil d'Etat, 8 avril 1927. Dame Bally Dall. Heb. p. 355. Cependant l'article 111 ne s'applique pas aux fonctionnaires civils qui étaient soumis antérieurement à la loi du 14 avril 1924, au régime des pensions militaires, et qui n'ont pas usé du droit d'option qui leur a été accordé par l'article 76 de la loi du 14 avril 1924, et qui ont continué par application de l'article 74, de la dite loi, à bénéficier des règles anciennes établies en faveur des militaires.

« L'article 111 de la loi du 30 juin 1923, qui prévoit que les fonctionnaires pères de 3 enfants vivants, bénéficieront d'un prolongement de carrière jusqu'à l'âge de 60 ans, ou de 65 ans, selon qu'ils appartiennent à un service actif ou un service sédentaire, est inapplicable aux fonctionnaires civils soumis au régime des pensions militaires, pour lesquels la distinction entre services actifs et sédentaires, « n'existent pas ». Arrêt Némansat-Dalloz. Rec. Heb. 1931, p. 497.

Il faut donc, pour bénéficier de l'article 111, et du maintien en service, que l'emploi soit classé pour le droit à pension, dans la partie active ou dans la partie sédentaire.

En l'absence dans l'article 111 de modalités afférentes à ce cas spécial, il ne saurait y avoir prolongation de fonctions jusqu'à l'âge de 60 ou de 65 ans.

L'article 111, dans un esprit différent a été étendu aux fonctionnaires qui ont perdu des enfants à la guerre. En vertu d'un texte récent (Loi du 29 novembre 1931), les enfants morts pour la France sont considérés comme vivants, pour fixer le droit du fonctionnaire au maintien en activité. — Par mesure de bien-

veillance, bien avant le vote de la loi, les administrations avaient étendu ces dispositions aux pères de 2 enfants vivants, dont un 3^e avait trouvé la mort au cours de la campagne 1914-1918.

Toutefois, conformément à la théorie actuelle du droit, tout avantage peut être supprimé pour cause de réforme administrative. La loi du 30 juin 1923, ne prive pas le Ministre de licencier un agent qui répond aux conditions de l'article 111. Suivant l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 juin 1926, dans l'affaire Rodière. Rec. p. 624, il a été fixé que « la règle posée ne doit pas faire obstacle aux nécessités du service public et que notamment elle ne saurait recevoir son application au cas où la mise à la retraite anticipée d'un fonctionnaire... serait indispensable à l'exécution d'une réforme administrative ».

Les fonctionnaires pères de plusieurs enfants ne tiennent pas de l'article 111, des droits supérieurs à ceux que les autres fonctionnaires tiennent de la loi du 14 avril 1924, au regard des suppressions d'emplois pour cause de réforme administrative, à la seule condition naturellement que le licenciement d'un fonctionnaire père de famille, n'ait pas pour objet de tourner la loi de 1923.

Un décret du 22 novembre 1925 (*J. O.* du 26 novembre 1925) avait réduit de onze à dix, le nombre des emplois de chefs de Bureau à l'Administration centrale des Régions libérées, en mettant à la retraite le sieur Rodière, père de trois enfants. Le Conseil d'Etat, en annulant le dit décret, a marqué qu'il avait été pris pour permettre le licenciement du requérant, et qu'ainsi il n'y avait pas suppression de l'emploi, mais

simplement diminution générale des emplois. Le Conseil d'Etat entend que l'Administration soit de bonne foi dans chaque cas particulier pour exécuter son obligation. Comme l'a écrit M. Hauriou dans sa note (Sirey 1926-3-49).

« Les réformes administratives, même pour la réduction du nombre des fonctionnaires, ne sont pas des guillotines brutales; elles doivent être exécutées de façon à respecter, dans la mesure du possible, les droits acquis de chacun ».

En définitive, il résulte que l'exception prévue par l'article 111, a pour but de retirer au Ministre le pouvoir discrétionnaire qui lui appartient dès que les conditions d'ancienneté et de services sont remplies, à l'égard des fonctionnaires, pères de plusieurs enfants, vivants ou morts à la guerre.

Comme le disait dans ses conclusions, M. Cahen-Salvador (Sirey 1926-3-49). « Le législateur a eu en vue de retirer au Ministre à l'égard des fonctionnaires pères de plusieurs enfants, le pouvoir discrétionnaire qui lui appartient normalement d'admettre à la retraite à titre d'ancienneté de services, les fonctionnaires qui remplissent les conditions d'âge et de services exigées par la loi ».

En un mot, le pouvoir discrétionnaire du chef de service est lié par ces conditions.

Maintien en fonctions des Fonctionnaires anciens Combattants.

Les fonctionnaires anciens combattants qui, dégagés de toute obligation militaire, ont contracté un en-

gagement pour la durée de la guerre, dans une armée combattante, auront la faculté de prolonger leur service au delà de l'époque où s'ouvre leur droit à pension d'un temps égal à celui de leur mobilisation, sauf avis contraire du Conseil d'enquête établi en exécution de l'article 111 de la loi du 30 juin 1923 (Loi du 14 avril 1924, article 79).

Le bénéfice des dispositions du dernier alinéa de l'article 79 de la loi du 14 avril 1924 est étendu par la loi du 9 décembre 1927, article 26, aux fonctionnaires réformés, exemptés ou autorisés en vertu de la loi de recrutement à ne pas rejoindre immédiatement leur corps, en cas de mobilisation s'ils ont contracté un engagement pour la durée de la guerre dans une armée combattante. Cet avantage est également accordé aux fonctionnaires qui, dégagés de toute obligation militaire, sont restés par ordre à leur poste pendant l'occupation ennemie et à ceux qui ont été tenus de résider en permanence dans les localités tenues sous le feu de l'ennemi.

Ici, comme pour les fonctionnaires pères de famille nombreuse, c'est une mesure de faveur que la loi des pensions établit à l'égard de certains fonctionnaires; ceux qui n'étaient pas mobilisables et qui ont voulu partir au front, ou bien ceux qui sont restés en permanence sur le front, dans une résidence bombardée. Si cette mesure est en contradiction avec les principes essentiels du droit public sur la limite d'âge, si elle n'est pas juridique, elle est raisonnable et humaine, puisqu'elle avantage des agents qui, volontairement, sont partis à la guerre ou des fonctionnaires qui ont souffert plus que les autres. Cette me-

sure, d'ailleurs, n'est que transitoire, ne s'appliquant qu'à un chiffre tout à fait restreint de pensionnés. Elle est la conséquence et l'application des règles actuelles, posant des avantages pécuniaires et matériels aux anciens combattants.

CHAPITRE DEUXIÈME

Date de la désinvestiture.

Cessation effective des fonctions.

La durée du service étant déterminée, la limite d'âge étant fixée, comment s'opère la désinvestiture du fonctionnaire, atteint dans l'exercice de ses fonctions par la limite d'âge? La liquidation d'une pension pouvant demander un délai assez long, le législateur a prévu l'attribution d'avances aux fonctionnaires qui, pour une raison quelconque, ne sont pas appelés à bénéficier du maintien en fonctions, jusqu'à la délivrance du livret de pension.

Pour les autres, l'article 115 de la loi du 29 avril 1926 portant fixation du budget général de l'exercice 1926 (*Journal Officiel* du 30 avril 1926) et reproduisant le principe inscrit dans l'article 1^{er} du décret du 27 mai 1897, détermine que le fonctionnaire admis à faire valoir ses droits à la retraite pour ancienneté, dans les conditions prévues par l'article 8 de la loi du 14 avril 1924, continue à exercer ses fonctions jusqu'à la délivrance de son livret de pension, sauf en cas de demande contraire de sa part, de suppres-

sion de son emploi, d'incapacité de continuer à exercer ses fonctions, ou de décision motivée dans l'intérêt du service et prononcée sur avis conforme de la commission prévue par l'article 28 de la loi du 31 décembre 1920.

Pour le bon fonctionnement du service, il serait plus logique que le fonctionnaire cesse ses fonctions dès le jour où il est touché par la décision d'admission à la retraite. Le plus souvent, le fonctionnaire mis à la retraite, ne s'intéresse plus à son travail et à son service. Il serait préférable qu'il l'abandonne tout de suite. Mais, entre le jour de la mise à la retraite et la liquidation de sa pension, il s'écoule un temps qui peut être très long et pendant lequel le fonctionnaire ne touchant plus de traitement, risque de rester privé de ressources.

Cette situation comporte pas mal de difficultés. Dans son Rapport général, M. E. Boulanger, en 1888 au Sénat, les indiquait (*J. O. Sénat. Doc. parl.* 1888; p. 173) : « L'expérience, dit-il, apprend que, quand un agent est admis à la retraite, il est expédient, pour le bon ordre du service, le maintien de la discipline, et la sauvegarde des intérêts du public, de lui faire quitter le plus tôt possible des fonctions auxquelles rien ne le rattache plus et qu'il conserve souvent avec un sentiment d'aigreur mal dissimulé ». Comme remède, il indiquait et demandait « qu'on procède plus rapidement que par le passé à la liquidation des retraites et, en attendant, de payer aux fonctionnaires admis à la retraite une provision qui assure leurs premiers besoins. L'article 39 de l'ordonnance du 12 janvier 1825, permettait à cet égard,

d'une manière générale, l'avance de provisions préemptives sur le paiement des arrérages de la pension. Cette disposition a cessé d'être exécutée parce qu'elle n'a pas été reproduite par la loi de 1853, ni par le règlement d'administration publique. Mais des autorisations partielles de provisions ont été accordées dans certains services financiers pour des agents à traitement inférieur. Il conviendrait de généraliser la mesure ». Cette mesure n'a pu aboutir, le Parlement n'ayant pas cru devoir rétablir ce qui existait jusqu'en 1853. Après bien des résistances, fut inscrit d'abord dans le règlement d'administration publique du 27 mai 1897, puis dans la loi de finances du 31 décembre 1920, article 28, enfin dans l'article 115 de la loi de finances du 29 avril 1926, le maintien provisoire en fonctions, des agents publics jusqu'à la liquidation et à la concession de leur pension.

Antérieurement à la loi du 14 avril 1924, l'application de cette règle prévoyant le maintien provisoire en fonctions, s'est posée pour les limites d'âge établies alors et visant particulièrement les magistrats de l'ordre judiciaire (décret du 1^{er} mars 1852), les Juges de Paix (loi du 14 juin 1918). Ces limites nullement modifiées par la nouvelle législation, avaient un caractère tout particulier, inhérent à la nature même des fonctions des bénéficiaires, dont il est nécessaire d'assurer l'entière indépendance. Aussi le Conseil d'Etat avait-il décidé qu'un magistrat retraité par limite d'âge, ne pouvait prétendre au bénéfice du maintien en fonctions.

« Considérant que les textes organiques, actuellement en vigueur, visant les magistrats établissent pour

eux un âge fixe auquel ils sont de plein droit mis à la retraite; qu'en adoptant ces mesures, le législateur a entendu que ces magistrats ne soient en aucun cas maintenus en fonctions au delà de cet âge; que dès lors les magistrats qui ont atteint cette limite d'âge ne peuvent se prévaloir des dispositions de l'article 28 de la loi du 31 décembre 1920 pour continuer à exercer leurs fonctions jusqu'à la délivrance de leur brevet de pension ». (Arrêt Phillipon du 25 novembre 1921. Leb. p. 979).

L'article 115 de la loi du 29 avril 1926 n'a rien changé au mode de désinvestiture des magistrats. Pour bien des raisons, un magistrat ne saurait demeurer en fonctions jusqu'à la délivrance de son livret de pension. C'est l'application du principe qui a été formulé comme signification d'exception et qui fixe aux magistrats une limite qu'ils ne doivent en aucun cas dépasser. Mais pour les autres fonctionnaires, la loi du 29 avril 1926, tout en ayant un caractère exceptionnel, doit avoir sa pleine portée juridique, à savoir : le maintien en fonctions est de droit jusqu'à la délivrance du brevet de pension, ou jusqu'à la régularisation définitive du titre de pension. Le Conseil d'Etat, par un arrêt récent, fixe d'une façon complète et sans contestation ces idées. Conseil d'Etat. Léoni, 14 février 1930. Rec. p. 187.

« Considérant, qu'en dehors de certaines catégories de fonctionnaires pour lesquelles des limites d'âge avaient été exceptionnellement établies avant le 14 avril 1924 par des lois spéciales, la situation des fonctionnaires mis à la retraite pour limite d'âge est régie tant

par les dispositions de l'article 115 de la loi du 29 avril 1926, que par celles de l'article 8 de la loi du 14 avril 1924.

« Considérant en effet, que l'article 115 précité, qui autorise le maintien provisoire en service jusqu'à la délivrance de leur brevet de pension des fonctionnaires admis à faire valoir leurs droits à la retraite, ne fait aucune distinction entre les divers cas de mise à la retraite pour ancienneté, prévus par l'article 8 de la loi du 14 avril 1924, auquel il se réfère et qu'il est par la suite, applicable aux fonctionnaires mis à la retraite par application des limites d'âge, résultant de la législation générale des pensions.

« Considérant que d'après l'article 34 du décret du 16 septembre 1924, qui a fixé à 70 ans la limite d'âge pour les interprètes judiciaires en Algérie ces derniers « sont mis à la retraite... dans les conditions prévues pour les autres fonctionnaires par les lois et règlements sur les pensions civils »; qu'il résulte de ce qui précède, que le requérant devait, dès lors, bénéficier de l'article 115 de la loi du 29 avril 1926; qu'il est donc fondé à demander l'annulation des décisions attaquées par lesquelles le gouvernement général de l'Algérie a décidé, par le seul motif qu'il était mis à la retraite pour limite d'âge, qu'il cesserait ses services dès la date de la mise à la retraite ».

Pour bien marquer son caractère exceptionnel, la loi ne s'applique qu'aux agents, dont la pension de retraite est régie par l'article 8 de la loi du 14 avril 1924; — Conseil d'Etat, 5 août 1925, Pillivuyt, Rec. p. 804. « Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 14 avril 1919,

les inspecteurs de la navigation maritime sont licenciés d'office à l'âge de 65 ans. Il résulte de ce texte qu'il est établi, pour eux, un âge fixe, auquel ils sont de plein droit, licenciés, et qu'ils ne peuvent en aucun cas, être maintenus en fonctions au delà de cet âge. Dès lors, les inspecteurs de la navigation qui, comme le requérant, ont atteint cette limite d'âge, ne peuvent se prévaloir d'aucune des dispositions qui permettent le maintien des fonctions jusqu'à la délivrance du brevet de pension. Par suite, le sieur P..., n'est pas fondé à soutenir qu'en lui refusant le bénéfice des dites dispositions, le Sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande ait excédé ses pouvoirs ».

Le fonctionnaire, qui remplit les conditions d'ancienneté prévues par l'article 8 de la loi des pensions du 14 avril 1924, pour bénéficier des avantages posés par l'article 115, n'est pas obligé de faire naître une décision, pour continuer à exercer ses fonctions.

La continuation des fonctions est de droit, sans que le chef de service ait à prendre une décision pour l'accorder. La jurisprudence du Conseil d'Etat est bien nette à cet égard. Conseil d'Etat, 24 novembre 1922, Pain Rec. p. 876 ». « Le sieur P..., a été admis à faire valoir ses droits à une pension de retraite, sans que cette décision fixât la date de cessation de ses fonctions. D'autre part aucune décision ministérielle ne l'a invité à cesser immédiatement celles-ci. Par suite, il était en droit de continuer à les exercer jusqu'à la délivrance de son brevet de pension ».

Si l'agent public a ainsi la possibilité de rester provisoirement en fonctions, il est aussi reconnu au chef

de service, par une décision expresse, de faire cesser, dès la mise à la retraite, l'exercice de ces fonctions. Le chef de service peut prononcer la mise à la retraite immédiate, au cas de suppression de l'emploi, au cas d'incapacité de continuer à exercer les fonctions constatée par lui après avis du médecin assermenté et pour des motifs tirés de l'intérêt du service. Pour ce dernier cas sa décision doit s'appuyer conformément à l'article 115 de la loi de 1926, sur l'avis d'une commission. Dès que la commission a formulé son avis, le Chef de service peut prendre une décision de désinvestiture immédiate. L'arrêté prescrivant à un fonctionnaire admis à la retraite de cesser immédiatement ses fonctions, dans l'intérêt du service, n'est entaché d'aucune irrégularité, alors, que cet arrêté a été pris sur avis conforme de la Commission visée par l'article 28 de la loi du 31 décembre 1920. « Aucune disposition légale n'obligeait l'administration à mentionner dans l'arrêté les motifs du service dont la Commission avait reconnu le bien fondé ». Conseil d'Etat. Gentil, 14 mai 1924. Rec. Heb. Dall. p. 475.

Il n'est donc pas nécessaire, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, de motiver la décision, toutefois que cette décision s'abrite derrière une délibération de la Commission prévue par la loi du 31 décembre 1920 (Conseil d'Etat, 7 février 1925, Perdoux, Rec. p. 137). Une seule restriction est posée au pouvoir discrétionnaire du Ministre, l'avis d'une Commission. L'omission de cette forme prévue entraînerait l'annulation de la décision; car elle est établie dans le but d'assurer la correction de l'acte administratif.

Services rendus au delà de la limite d'âge.

Suivant l'article 47 du décret du 9 novembre 1853 lorsque l'intérêt du service l'exigeait, le fonctionnaire admis à faire valoir ses droits à la retraite pouvait être maintenu momentanément en activité, sans que la prolongation de ses services puisse donner lieu à un supplément de liquidation. Dans ce cas, la jouissance de sa pension partait du jour de la cessation effective du traitement.

L'application des nouvelles limites d'âge a donné lieu à certaines difficultés. Des agents, en raison des délais de remplacement ou de nominations, n'ont pas pu être automatiquement admis à la retraite. Ils ont continué à exercer leurs fonctions au delà de la date à laquelle ils auraient dû obligatoirement être retraités. L'administration des finances, saisie en leur faveur de propositions de pensions dans lesquelles il avait été tenu compte des services accomplis postérieurement à la limite d'âge, a tout d'abord rejeté ces propositions en vue de faire coïncider la date de cessation des services admissibles dans la liquidation avec la date de la limite d'âge.

Cette interprétation littérale des textes a soulevé les protestations des intéressés qui n'étaient nullement fautifs en la circonstance.

Par une note circulaire du 23 décembre 1929, le Ministre des Finances avait invité les administrations à prendre toutes les mesures nécessaires, à partir du 1^{er} janvier 1930, pour que les dossiers soient régulièrement établis d'après les prescriptions réglementaires.

Par prescriptions réglementaires, il fallait entendre que la limite d'âge étant par définition même impérative, les services accomplis par les fonctionnaires postérieurement à la date à laquelle ils ont atteint la limite d'âge, ne sauraient être valables pour la retraite.

Suivant ces dispositions, les agents ne pouvaient recevoir une augmentation de traitement par avancement de classe, entre la date de leur admission à la retraite et celle de la cessation effective de leurs fonctions. Ils ne pouvaient également réclamer un supplément de liquidation de pension pour les services supplémentaires fournis.

Au point de vue de la retraite l'agent public ne pouvait faire figurer les traitements perçus après la limite d'âge.

La pension de retraite par exemple n'était pas établie par le service liquidateur sur les 36 derniers mois de la gestion, mais sur les 36 derniers mois antérieurs au jour où l'agent a 63 ans et pourtant la retenue de 6 % sur les traitements perçus après la limite d'âge devait être rigoureusement exercée, sans qu'il soit possible pour le fonctionnaire de faire entrer ces traitements dans la moyenne (C. d'Etat, Collier, 4 février 1921, Leb. p. 141). Par conséquent, non seulement les services postérieurs à cette date ne comptaient plus, mais c'est également l'arrêt du calcul de la moyenne. (Conseil d'Etat, Martin, 20 juillet 1927, Rec. p. 817).

Cette interprétation paraissait conforme aux dispositions de l'article 2 de la loi du 14 avril 1924 portant que « la pension civile ou militaire est basée sur la

moyenne des traitements, soldes et émoluments de toute nature, soumis à retenue, dont l'ayant droit a joui pendant les trois dernières années d'activité ».

Aujourd'hui le Conseil d'Etat semble s'orienter différemment. Dans une affaire récente, le Conseil d'Etat a admis qu'un agent, resté en fonctions à la demande de l'administration et dans l'intérêt du service, pouvait obtenir une nouvelle liquidation de la pension, afin qu'il soit tenu compte de ses nouveaux services.

« Considérant que le sieur M.... admis, sur sa demande, à faire valoir ses droits à la retraite, à compter du 1^{er} janvier 1929 et a quitté son emploi à cette date, a été maintenu en fonctions sur la demande expresse de l'administration, pour une période de temps indéterminée, afin de pourvoir aux nécessités du service, qu'en fait, il n'a été congédié que le 6 janvier 1930, que dans ces circonstances particulières, il est fondé à soutenir que sa prolongation de services n'a pas eu un caractère momentané; que dès lors, les dispositions de l'article 47 du décret du 9 novembre 1853, modifié par le décret du 27 mai 1897 ne lui sont pas applicables; qu'au contraire il doit être regardé comme ayant été remis en activité; qu'il a droit à une nouvelle liquidation de sa pension, basée sur la totalité de ses services ». , Arrêt Moisan, 29 octobre 1930. Rec. Conseil d'Etat, p. 869).

Tout dernièrement encore, le Conseil d'Etat a annulé une pension concédée en application de la circulaire du Ministre des Finances, du 23 décembre 1929.

« Considérant que la pension du sieur R..., admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du

1^{er} août 1930, a été liquidée en arrêtant ses services au 31 décembre 1929, motif pris de ce que, né le 21 octobre 1865, il avait déjà été atteint par la limite d'âge fixée par le décret du 21 décembre 1928 et qu'il lui a été fait application des dispositions bienveillantes de la circulaire du Ministre des Finances en date du 23 décembre 1929.

« Considérant que s'il appartenait à l'administration d'assurer l'application stricte des dispositions du décret sus-visé du 21 décembre 1928, le maintien en service des fonctionnaires postérieurement à la date résultant de la limite d'âge ainsi fixée, ne saurait avoir pour effet de porter atteinte aux droits de ceux-ci d'obtenir une liquidation de leur pension basée sur la totalité de leurs services, jusqu'à la date de leur admission à la retraite (Arrêt R..., 13 janvier 1932. Collection, *Tribune du fonctionnaire* 1932).

Suivant cette interprétation un fonctionnaire a le droit, s'il est resté en fonctions au delà de la limite d'âge, de voir figurer dans la liquidation de sa pension, les services rendus par lui jusqu'à la date de son admission à la retraite. La circulaire du Ministre des Finances est d'ailleurs contraire à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui dit que le point de départ des arrérages d'une pension ne peut être fixé à une date antérieure à l'admission à la retraite (Arrêt Dame Moysan, 4 juillet 1928. Rec. Conseil d'Etat, p. 853).

Fonctionnaires chargés de Missions ou affectés à une autre fonction.

Le fonctionnaire, qui sans cesser d'appartenir à son cadre d'origine, occupe hors de ce cadre, une

fonction publique est soumis à la limite d'âge fixée pour cette fonction.

Tout d'abord, cette disposition complète celle de l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913, aux termes de laquelle les agents détachés ne peuvent être soumis à la retraite qu'autant qu'ont pris fin les fonctions occupées en cette qualité.

Mais une certaine confusion s'est produite en ce qui concerne la limite d'âge à considérer en l'espèce. Pour préciser le point de vue de l'administration des Finances, il convient de distinguer parmi les agents détachés :

a) Ceux qui exercent, hors de leur cadre d'origine, dans une autre Administration ou Etablissement public de l'Etat.

Pour ceux-là, il n'y a pas de doute : la limite d'âge à considérer est celle fixée pour la fonction qu'ils occupent dans l'établissement auprès duquel ils sont détachés.

b) Les agents détachés auprès d'une collectivité secondaire, un Etablissement public ou privé. Pour ces derniers, la limite d'âge à considérer est celle fixée pour le grade qu'ils occupent dans leur cadre d'origine.

L'Administration estime en la matière qu'il n'est pas possible de prendre en considération les limites d'âge différentes qui pourraient être fixées par les règlements particuliers aux divers Etablissements publics ou privés auprès desquels les agents de l'Etat peuvent être détachés.

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Notions nouvelles de la limite d'âge.

Loi de Finances du 16 Avril 1930. — Article 111.

Alors qu'en 1903, on craignait que l'Administration ne prononçât systématiquement les mises à la retraite, en 1924 la crainte a été que l'Administration ne garde trop longtemps au service des agents fatigués, incapables de fournir un travail sérieux. Idée inspirée par la loi des Pensions de 1924 et mise à exécution par les deux règlements d'administration publique de 1928 et de 1931.

En posant le principe de la limite d'âge, le législateur visait non seulement à une normalisation de la fonction publique, mais à un statut juridique, qui réglerait les modes de désinvestiture et de mise à la retraite des fonctionnaires, en maintenant intégralement, jusqu'à la limite d'âge, le pouvoir discrétionnaire du Ministre.

Cependant, le deuxième décret concernant les agents publics de service actif, n'était pas encore pris, que déjà, on entrevoyait sinon une atteinte à l'idée essentielle de la limite d'âge, des modifications dans la mise en pratique.

Poussées par des nécessités budgétaires, les Chambres votèrent l'article 111 de la loi de finances du

16 avril 1930, qui pose le principe d'une nouvelle péréquation des retraites, en subordonnant son application à la réalisation de certaines économies au titre de la dette viagère.

Beaucoup plus par soucis budgétaires, que par esprit de réforme administrative, l'idée d'une mise à la retraite retardée se fait jour.

Un problème se posait avec beaucoup d'acuité; il fallait mettre la situation des anciens retraités de l'Etat en harmonie avec les nouvelles exigences de la vie. Le rajustement des traitements devait nécessairement entraîner la mise au point parallèle des pensions déjà concédées. Par l'article 111 de la loi du 16 avril 1930, il a été décidé que les dépenses entraînées par la réforme ne pourraient excéder l'économie acquise par le recul des limites d'âge, et la révision des conditions de classement dans les services actifs.

« Lorsque le relèvement général des traitements et soldes en cours sera entièrement réalisé, il sera procédé, sur la base de ces traitements et soldes, à la révision, des pensions inscrites au Trésor public et fondées sur la durée des services. Le point de départ et les modalités de cette révision, ainsi que les nouveaux maxima et minima de pension, seront fixés par la loi avant le 1^{er} avril 1931.

Le relèvement résultant de la liquidation nouvelle sera attribué progressivement suivant un pourcentage déterminé chaque année par la loi de finances et sans que les dépenses puissent excéder les économies acquises par le recul des limites d'âge et la révision des conditions de classement dans le service actif ». (Article 111, loi du 16 avril 1930).

Il était décidé sans attendre la révision prévue au paragraphe 1^{er} du présent article, d'attribuer aux retraités âgés de plus de 65 ans, une majoration de 5 % à partir du 1^{er} octobre 1930, et de garantir à tous les retraités une pension égale, au minimum à cinq fois celle de 1914.

Dans ce but, pour faire la péréquation il était prévu deux catégories de mesures : un reclassement des fonctionnaires et une modification dans les limites d'âge.

La limite d'âge et l'article 111 de la loi du 16 avril 1930.

Le nouveau texte ne retire pas aux fonctionnaires le droit de quitter la fonction sur demande, quand ils remplissent les conditions d'âge et de services. Il laisse seulement prévoir des modifications dans le pouvoir de désinvestiture du Ministre; modifications qui ne peuvent que restreindre et retarder les mises à la retraite.

Cette revalorisation demandée d'une façon générale par les retraités et par une grande partie des fonctionnaires en activité devait prendre toute sa signification dans une circulaire du Ministre des Finances du 22 juillet 1930, préparée par une Commission nommée par le gouvernement en exécution de la loi du 16 avril 1930.

Dans l'esprit du gouvernement et aussi des Chambres, le niveau de la dette viagère ne pouvait changer. C'est pourquoi on s'est appliqué de trouver dans la masse des ressources de la dette viagère elle-même, le

moyen de procéder aux améliorations et à la péréquation. Cette possibilité ne pouvait exister que par un remaniement du régime des retraites; en retardant les mises à la retraite, soit par une restriction faite au Ministre, soit dans un reclassement des services actifs.

CHAPITRE DEUXIÈME

Application de l'article 111 de la loi du 16 avril 1930.

Circulaire Germain-Martin.

Les principes nouveaux fixés dans l'article 111 de la loi du 16 avril 1930, devaient recevoir une application et se concrétiser dans une Circulaire importante, du Ministre des Finances du 22 juillet 1930, adressée aux chefs de services des grandes Administrations et rédigée comme suit :

« L'article 111 de la loi de finances du 16 avril 1930, prévoit une nouvelle révision générale des retraites, dont le point de départ et les modalités restent à fixer, sans que les dépenses afférentes puissent excéder les économies acquises par le recul des limites d'âge et la révision des conditions de classement dans le service actif ».

« Afin d'exécuter les volontés du législateur et d'aboutir à une amélioration des retraites dans le cadre des économies budgétaires réalisables, le gouvernement a

procédé à une étude et a pris des décisions qui, sans porter atteinte aux droits des fonctionnaires, sont appelées à limiter la faculté qu'ont les Ministres de prononcer des mises à la retraite d'office ».

« En l'état de la réglementation, les Ministres conservent, en effet, la possibilité de mettre les fonctionnaires à la retraite sans attendre les limites d'âge supérieures; et certaines administrations continuent dès lors l'application des programmes des mises à la retraite établis avant que soit intervenu le vote de l'article 111 ».

« Or, il est bien évident que, si aucune modification n'intervenait dès maintenant dans les pratiques des Administrations concernant les mises à la retraite d'office, les économies attendues du maintien en activité de certains fonctionnaires se trouveraient compromises pour l'exercice courant.

J'ai l'honneur de vous faire connaître dans ces conditions, que le vote des dispositions de l'article 111, doit être regardé comme impliquant, sauf décisions individuelles et expressément motivées la suspension des mises à la retraite d'office et le maintien en fonctions, lorsqu'ils le demandent, des agents n'ayant pas atteint les limites d'âge prévues par le règlement d'administration publique du 21 décembre 1928. Dans les emplois pour lesquels les limites d'âge visées à l'article 8, paragraphe 3, de la loi du 14 avril 1924, ne sont pas encore déterminées (services actifs), j'estime qu'on répondra aux intentions du Parlement en s'abstenant de prononcer les mises à la retraite d'office pendant cinq années au delà de l'âge minimum, où s'ouvre le

droit à la retraite, et en maintenant par suite en activité les fonctionnaires désirant garder leur emploi jusqu'à 55 ou 60 ans ».

« Au cours des récents débats qui se sont déroulés au Sénat, au sujet de la discussion de la loi de crédit du 30 juin 1930, Monsieur le Rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat a précisé son désir que, pendant les vacances, des mises à la retraite d'office ne viennent pas placer le Parlement en face des faits accomplis (deuxième séance du 30 juin, débats parlementaires, page 1.396).

« Je vous serais obligé de vouloir bien donner des instructions formelles à vos services en vue de l'exécution des prescriptions générales ci-dessus exprimées ».

« En ce qui concerne les fonctionnaires non encore remplacés dans leur emploi, qui auraient été mis à la retraite d'office, avant la limite d'âge, ou avant l'âge fixé ci-dessus depuis l'intervention de l'article 111 de la loi du 16 avril 1930, il y aurait lieu de les maintenir dans l'exercice de leurs fonctions dans les conditions où s'y trouvent maintenus les fonctionnaires qui attendent la délivrance de leur brevet de pension, jusqu'au moment où le Parlement se sera prononcé sur les textes qui lui seront soumis comme suite aux dispositions déjà édictées par l'article 111 précité.

« Rien n'est d'ailleurs modifié en ce qui touche les possibilités de départ des fonctionnaires qui, en possession de droit à pension, demandent leur admission à la retraite ».

Signé : GERMAIN-MARTIN.

La Circulaire et les Agents du Service actif.

Le paragraphe visant « les services actifs » ayant été complété par le règlement d'administration publique de juin 1931, règlement qui formule pour les agents des services actifs des limites d'âge, comme le décret du 21 décembre 1928 avait fixé des limites d'âge, aux agents des services sédentaires, la demande du Ministre ne joue plus en tant que sollicitation, mais devient une réalité, par l'application du décret de 1931.

Les limites d'âge étant désormais généralisées, c'est à l'ensemble des services administratifs que s'adresse la circulaire.

Portée de la Circulaire GERMAIN-MARTIN.

Comme l'a déclaré, à la tribune de la Chambre des députés, à la séance du 17 mars 1932, Monsieur Germain-Martin, la circulaire, contrairement aux affirmations de certains, ne porte aucunement atteinte au statut juridique du fonctionnaire. A l'heure actuelle, les fonctionnaires ont, dans toutes les catégories, les mêmes droits de mise à la retraite qu'auparavant.

1° Les conditions d'âge et de services, pour le droit à pension, ne sont pas changées, c'est-à-dire, qu'elles restent fixées à 25 ou 30 ans de services et 50, 55 ou 60 ans d'âge, pour les fonctionnaires civils, suivant qu'ils appartiennent aux anciennes catégories des services super-actifs, actifs ou sédentaires. Ces conditions

d'ailleurs ne peuvent être modifiées que par une loi, si bien que les fonctionnaires ont toujours le droit absolu d'obtenir leur retraite aux conditions précitées.

2° Les dispositions du paragraphe 4 de l'article 8 de la loi du 14 avril 1924, relatives aux fonctionnaires et employés civils, restent également en vigueur, c'est-à-dire que sur production d'un certificat du médecin assermenté, le reconnaissant hors d'état de continuer ses fonctions, un fonctionnaire civil, qui réunit 25 ou 30 ans de services, est dispensé de la condition d'âge pour être admis à la retraite.

Le Pouvoir discrétionnaire du Ministre et la circulaire
GERMAIN-MARTIN.

La circulaire n'innove que sur un point.

Les Ministres mettaient les fonctionnaires à la retraite selon leur bon gré, ou plus exactement, sur la pression des organisations professionnelles.

Désormais, le Ministre, sauf circonstances exceptionnelles, ne mettra plus à la retraite d'office, un fonctionnaire qui voudra continuer ses services jusqu'aux limites d'âge fixées par les décrets.

Le pouvoir discrétionnaire ne disparaît pas, mais se trouve seulement limité dans le temps, car suivant les termes de la circulaire, le maintien du fonctionnaire ne dépend pas uniquement de lui-même. L'Administration a toujours un droit de contrôle sur sa capacité physique et sur ses aptitudes intellectuelles et morales,

après avis de commissions composées de médecins, de fonctionnaires, de délégués des intéressés.

Moins de fantaisie est ainsi apportée dans la mise à la retraite des agents publics ; moins d'arbitraire. Plus d'automatisme est apporté dans le renouvellement de ces agents, cela en conformité avec les tendances modernes administratives faites d'uniformité et de régularité.

On évite par cet automatisme les mises à la retraite d'office et leur liquidation qui pouvait entraîner parfois certains aléas financiers. Le législateur, dans l'article 111 de la loi de finances du 16 avril 1930, a posé comme moyen de réviser les pensions, le recul des limites d'âge. Dans sa lettre circulaire, le Ministre des Finances n'a fait qu'une application de ce principe. Ce n'est pas un déssaisissement du pouvoir législatif au profit de l'exécutif, ce n'est pas non plus, le déssaisissement du pouvoir discrétionnaire du chef de service. Son pouvoir de mise à la retraite demeure.

Il n'y a qu'une simple limitation du pouvoir du Ministre, par le Ministre lui-même.

Limitation qui, en dehors des cas individuels prévus, ne fait que retarder une décision qui reste un acte unilatéral, un acte-condition, qui vient modifier la situation juridique du fonctionnaire. Les prescriptions fixées dans la circulaire répondent bien aux conditions posées par le législateur. Mais au point de vue juridique on aurait pu, tout en respectant l'article 111, lui donner une autre forme et un autre sens ; ce qui permet de dire que si le Ministre exerçait son pouvoir de

désinvestiture, sans observer la circulaire, sa décision serait juridiquement inattaquable.

La Circulaire Germain-Martin qui répond à la préoccupation marquée dans l'article 111 de la loi du 16 avril 1930, n'est qu'une circulaire ministérielle, comportant non pas même une procédure spéciale pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre, mais simplement une demande faite aux différents Chefs de service, de retarder les mises à la retraite.

C'est une « instruction », d'ordre intérieur, de valeur morale, sans qu'on puisse la considérer comme juridiquement obligatoire.

Le Conseil d'Etat a jugé qu'une circulaire ne pouvait lier d'une façon absolue la décision du Ministre. Conseil d'Etat, 20 mars 1925, Boyer, Rec., p. 285. « Le sieur B... soutient qu'en refusant par la décision du..., de le maintenir en service jusqu'à l'âge de 65 ans, le Ministre... aurait méconnu les prescriptions de sa propre circulaire du 9 mai 1923, d'après laquelle, par mesure transitoire, les titulaires nommés jusqu'au 1^{er} avril 1923, d'emplois dont les limites d'âge sont modifiées par la loi du même jour « pourront être maintenus jusqu'aux anciennes *limites d'âge* ». *Mais une circulaire n'a pu prévaloir contre la règle posée par la loi.* Ainsi le requérant ne justifie de la violation d'aucun droit acquis... Le sieur B... n'invoque aucune disposition législative, ou réglementaire d'où résulteraient pour lui, des droits que la décision dont s'agit aurait méconnu en refusant de le maintenir en service jusqu'à la délivrance de son brevet de pension. D'ailleurs, le Ministre... n'a fait qu'user, à son égard, de

la faculté qui lui appartenait de prescrire son renvoi dans ses foyers en cas de nécessité de service ».

Règle formulée par le Ministre des Finances, à l'égard de sa propre administration et à l'égard des autres Ministres, la Circulaire Germain-Martin semblable aux autres circulaires, apparaît comme une mesure réglementaire, qui aura certainement par son exécution prolongée, comme résultat de gêner peut-être les jeunes fonctionnaires, mais surtout d'uniformiser la fonction publique. Aujourd'hui les polémiques qui ont pu naître au sujet de cette circulaire, disparaissent par le vote de l'article 72 de la loi de finances du 31 mars 1932, venant consacrer légalement les recommandations de la circulaire Germain-Martin.

CHAPITRE TROISIÈME

Position des fonctionnaires.

Par l'article 111, par la circulaire Germain-Martin, récemment par l'article 72 de la loi de finances du 31 mars 1932, le gouvernement a voulu effectuer une péréquation, c'est-à-dire une révision des pensions, pour les mettre au niveau du coût de la vie. Cette revalorisation pour le gouvernement ne pouvait être obtenue que par des économies et non par une affectation budgétaire.

Réforme des services actifs et recul des limites d'âge, telles sont en substance les directives posées,

tant par l'article 111, que par le titre 1^{er} du projet de loi sur les pensions, voté le 17 mars 1932.

Actuellement, chez les agents de l'Etat, deux courants bien établis, deux courants opposés aux intérêts contraires. D'un côté, les fonctionnaires d'avant-guerre sur le point de prendre leur retraite et qui voudraient, grâce à la suspension des mises à la retraite rester en service et bénéficier des traitements supérieurs. De l'autre, les jeunes, les plus nombreux incontestablement, qui voient dans la limite d'âge reculée ou simplement dans l'effectivité d'une limite nettement posée, une obstruction à l'avancement et aux mutations. Il est indéniable que la suppression de la mise à la retraite d'office dès que les conditions d'âge et d'ancienneté sont remplies, est un avantage précieux pour les vieux fonctionnaires, qui eurent souvent des débuts pénibles et des traitements peu importants.

Les revendications des Fonctionnaires et les principes nouveaux de mise à la retraite.

Depuis 1918, la vie administrative n'a fait que s'accroître. Les ministères ont été augmentés, des sous-secrétariats, des offices ont été créés.

La législation sociale demande l'institution de services complexes, avec un personnel toujours plus important, pour faire face aux besoins du public et répondre aux intentions du législateur.

Parallèlement, depuis la guerre, la jeunesse s'est orientée de plus en plus vers les carrières administra-

tives. Il n'est pas rare de voir se présenter des centaines de candidats à des concours administratifs. Par goût peut-être, mais aussi afin d'éviter les incertitudes et les aléas de la vie, on recherche les traitements sûrs, les positions acquises, le lendemain assuré. En face des méthodes nouvelles, conséquences de principes nouveaux, le corps des fonctionnaires devait réagir. Si certains voient avec satisfaction, une prorogation de leur mise à la retraite, le plus grand nombre des fonctionnaires et souvent les plus actifs, s'y opposent. Ils s'y opposent pour des raisons diverses, pour des raisons d'ordre matériel et pour des motifs de service.

Hiérarchisés, classés en services, en échelons, ils restent soumis à des règles fixes.

Qu'il soit à l'ancienneté ou au choix, pour les fonctionnaires, l'avancement est plus ou moins rapide, mais automatiquement, il se fait.

Des générations de fonctionnaires, d'agents de toutes les catégories se succèdent alors suivant une certaine horlogerie, poussées par les besoins du service public. Avec la suspension des mises à la retraite, c'est le maintien de vieux agents, peut-être au détriment du bon fonctionnement des services. Maintien en activité des hauts fonctionnaires, embouteillage pour les fonctionnaires moyens et subalternes, tels sont forcément les résultats de l'application de l'article 111.

Paradoxe sans doute, au moment où l'on parle de réduire le temps de travail des gens valides par suite du développement de la crise économique, on maintient des fonctionnaires en activité jusqu'à 64, 65 et même 70 ans. Malgré les économies qu'elle permet de

réaliser, la circulaire Germain-Martin, par la force des choses, présente l'inconvénient de provoquer un ralentissement excessif, qui risque d'être préjudiciable à la bonne exécution du service. Sans placer définitivement, comme on l'a dit, en position de bataille, les fonctionnaires et les retraités, la suspension de la mise à la retraite d'office et le recul des limites d'âge, gênent les nombreux fonctionnaires qui comptaient sur un avancement, sinon régulier, mais plus rapide. Comme à un âge lointain, c'est avec le recul de la limite d'âge, le surnumérariat de trois, quatre et même cinq ans, des classes interminables, où les changements de traitements ne sont sensibles, que dans les changements de classes de moins en moins nombreux.

Souvent avec l'avancement, le travail change avec le service nouveau que l'on prend, ou si le travail demeure, les responsabilités augmentent, pour donner au fonctionnaire, sinon plus d'initiative, tout au moins plus de conscience, dans le rôle qu'il remplit et plus d'intelligence dans l'exécution de son service. Ralentir l'avancement, c'est obliger le fonctionnaire à faire pendant des années le même travail, les mêmes gestes qui finissent par engendrer la routine et la servitude. Si des hommes se jugent lésés, il est à craindre que le service qui les emploie en supportera les conséquences. Résigné sans doute, le fonctionnaire rendra au service et à la fonction ce qu'on lui refuse. Aussitôt par répercussion, on découvre un autre champ, où tout le problème de la fonction et de son renouvellement se pose avec une acuité qui fait douter de l'avenir. Toute une génération d'étudiants, qui s'était préparée à embrasser des carrières administratives, voit, d'un seul coup

les portes se fermer. Il faut beaucoup de fonctionnaires, mais pour des causes étrangères à la fonction, ou enlève aux jeunes le moyen d'arriver.

Dans quelques années, on jugera beaucoup mieux de la difficulté, quand il faudra tout à coup faire appel à du personnel, à un personnel qui, par la force des choses, n'aura pas reçu l'éducation, la formation, indispensables à quiconque veut entrer dans l'administration.

Depuis quelques années déjà, des candidats aux fonctions publiques en subissent la répercussion. Un exemple entre mille, un exemple officiel du Ministère de l'Instruction publique vient fournir une crainte de plus à ces appréhensions : *l'encombrement de la carrière universitaire féminine*.

« Paris, le 22 août 1931.

« Le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, communique la note suivante :

« Les licenciées femmes qui demandent cette année une délégation dans un collège ne pourront obtenir satisfaction, sauf, toutefois, celles qui ont été admissibles à une agrégation, celles qui justifient de délégations antérieures et celles qui sont déjà dans l'enseignement secondaire au titre de répétitrices ou de maîtresses d'internat.

« Seules, les licenciées de cette catégorie peuvent espérer une délégation.

« En effet, le nombre de places vacantes dans l'enseignement secondaire féminin est, cette année, considérablement réduit en raison du recul à 65 ans de la limite d'âge fixée pour l'admission à la retraite.

« Il sera donc tout juste possible de placer les agrégées et après elles les « certifiées » qui ont droit de priorité sur les licenciées ».

Cette mesure de restriction, peu de temps après d'ailleurs, a été généralisée par le décret du 2 janvier 1933, suspendant jusqu'au 31 décembre 1933 le recrutement des fonctionnaires, agents, ouvriers, ou employés dans les administrations, services, offices et établissements publics de l'Etat.

Le recul des limites d'âge devait avoir inévitablement cette répercussion. La jeunesse des Ecoles n'a pas été insensible à cette mesure. De vives protestations se sont élevées contre ce décret, qui limite les débouchés après les examens de fin d'études.

Il est à remarquer que la limite d'âge normale ne lèse d'ailleurs pas exagérément les vieux fonctionnaires qui peuvent être désinvestis. En dehors de la péréquation des retraites qui s'opère, il est fréquent que des retraités reviennent dans l'administration chercher une place, occupent un poste d'auxiliaire, où malgré tout, ils ne gênent pas les jeunes, qui ne cherchent qu'à se faire titulariser.

Ce travail d'auxiliaire, est, non seulement rémunérateur pour celui qui le fait, mais il est patent, qu'il convient à des hommes fatigués dont l'inactivité n'est pas encore complète.

CHAPITRE QUATRIÈME

Modifications apportées à la loi des pensions
du 14 avril 1924. — Application de l'article 111
de la loi du 16 avril 1930.

Loi de finances du 31 mars 1932.

Les principes nouveaux posés dans l'article 111, concrétisés dans la circulaire Germain-Martin, deviennent définitifs avec le vote des articles 72, 73, 74, 75 de la loi de finances du 31 mars 1932.

Le parlement tout en gardant ce qu'il jugeait essentiel et conforme à l'esprit de l'article 111, a prévu dans un but d'apaisement à l'égard des mouvements de fonctionnaires, une période de transition (article 73) pendant laquelle il y a, suivant certaines conditions, possibilité pour le chef de service de mettre à la retraite d'office.

L'article 72 de la loi de finances du 31 mars 1932, venant modifier l'article 11 de la loi du 14 avril 1924, complète l'ancien article 111 de la loi du 16 avril 1930 et légalise la circulaire Germain-Martin, qui n'avait jusque là qu'un pouvoir réglementaire.

Sans toucher aux limites d'âge fixées, il précise les conditions dans lesquelles pourront être prononcées désormais les mises à la retraite d'office des fonctionnaires et employés civils avant la date à laquelle ceux-

ci atteindront les limites d'âge qui leur sont applicables.

Ce qui n'était jusqu'à ce jour qu'une recommandation aux Administrations devient une obligation légale.

Il est ainsi conçu :

« Les fonctionnaires et employés civils sont admis à la retraite sur leur demande, ou peuvent y être mis d'office.

« L'admission à la retraite d'office ne peut être prononcée avant la date à laquelle les intéressés atteignent les limites d'âge qui leur sont applicables en vertu du troisième paragraphe de l'article 8 de la loi du 14 avril 1924, sauf s'il est reconnu par le Ministre que l'intérêt du service exige la cessation de leurs fonctions.

« L'admission à la retraite d'office dans ce cas ne peut être prononcée que dans les conditions définies ci-après :

« 1° Si l'incapacité de service est le résultat de l'invalidité physique du fonctionnaire, l'admission à la retraite est prononcée après avis de la Commission de réforme prévue à l'article 20 de la loi du 14 avril 1924;

« 2° Si cette incapacité est le résultat d'un état d'invalidité morale inappréciable pour les hommes de l'art, l'admission à la retraite est prononcée après avis de la Commission prévue par les décrets pris pour assurer l'application du paragraphe 1^{er} de l'article 28 de la loi de finances du 31 décembre 1920, le fonctionnaire entendu;

« 3° Si l'intéressé assure de façon insuffisante l'exercice de son emploi, l'admission à la retraite est prononcée après avis du Conseil d'Administration, du Conseil des Directeurs auxquels sont adjoints deux représentants du personnel.

« La demande de mise à la retraite doit faire l'objet d'un préavis de six mois de la part de l'intéressé. Hors le cas où cette demande est formulée pour raison de santé reconnue par le médecin assermenté, l'admission à la retraite ne peut être prononcée qu'à l'expiration du dit délai ».

Comme précédemment les droits des fonctionnaires demeurent intacts. Les intéressés conservent le droit de quitter l'Administration sur demande et sauf préavis dès qu'ils réunissent les conditions d'âge et de durée de services requises pour acquérir droit à pension d'ancienneté. Le premier paragraphe reproduit en effet d'abord la disposition de l'article 11 de la loi du 14 avril 1924 : les fonctionnaires et employés civils « sont admis à la retraite sur leur demande ou peuvent y être admis d'office ».

Nous avons vu déjà que le Ministre, pour des motifs tirés de l'intérêt du service, pouvait prononcer la mise à la retraite immédiate d'un agent avant qu'il soit en possession de son brevet de pension, en s'appuyant sur l'avis d'une Commission. Conseil d'Etat, 7 février 1925, Perdoux, Rec. p. 137.

Avec l'article 72 de la loi de finances du 31 mars 1932 il en est de même. Le pouvoir discrétionnaire n'est pas supprimé, mais se trouve limité par la sup-

pression des mises à la retraite d'office jusqu'à la limite d'âge, ou par l'avis de la Commission de réforme ou du Conseil d'Administration suivant les cas énumérés au troisième paragraphe de l'article 72. Conformément à la jurisprudence générale ; Conseil d'Etat, 23 juin 1922, Lallier et Gros, Rec. p. 553; Conseil d'Etat, 2 juillet 1924, Guillebeau, Rec. p. 631, etc..., il n'appartient pas non plus, à ce sujet à la juridiction administrative statuant au contentieux d'apprécier l'opportunité de la mesure prise par le ministre.

Malgré certains tempéraments apportés à la règle du report de la mise à la retraite d'office à la limite d'âge pour les cas où le fonctionnaire se trouvera pour divers motifs ne plus pouvoir occuper utilement son emploi, il en résultera une réduction incontestable du nombre des mises à la retraite.

Par l'obligation d'un préavis de six mois de la part de l'intéressé qui fait une demande de mise à la retraite, par l'impossibilité pour le chef de service de pouvoir prononcer l'admission à la retraite avant l'expiration du terme, on pénètre les détails de la législation nouvelle qui, liant le problème juridique au problème financier, évite les aléas budgétaire de mises à la retraite inopinées par le maintien plus longtemps de l'agent.

Suivant la législation de 1924, un fonctionnaire fatigué, ou malade, au point de ne plus pouvoir exercer convenablement son service, avait la faculté sous réserve de réunir les conditions légales de durée de services (25 ans ou 30 ans suivant la catégorie), d'obtenir

sa mise à la retraite sur production d'un certificat du docteur assermenté de l'administration.

L'article 74 de la loi du 31 mars 1932, modifiant le dernier paragraphe de l'article 8 de la loi du 14 avril 1924, décide que désormais la mise à la retraite, dans les conditions susvisées, sera subordonnée à l'avis de la commission de réforme prévue à l'article 20 de la loi du 14 avril 1924, le ministre conservant comme par le passé le droit de décider en dernier ressort. La substitution au médecin assermenté d'une commission de réforme, doit rendre plus effectives les prescriptions légales en diminuant les chances de succès de retraite prématurée.

En résumé, comportant les avantages et les inconvénients de la circulaire Germain-Martin, les articles 72 et 74 marquent la tendance non pas d'un recul de la limite d'âge, mais d'un recul de l'âge même de la retraite. C'est-à-dire que l'on voudrait empêcher le fonctionnaire de partir en retraite à 50, 55 ou 60 ans, pour le maintenir jusqu'à 63 et 65 ans.

On invoque pour en justifier sinon la réalité, mais l'ébauche, l'exemple de l'étranger et surtout de l'Allemagne. Une comparaison est difficile à faire, car en Allemagne, beaucoup de fonctionnaires peuvent partir avant 63 et 65 ans avec une pension d'invalidité, celle-ci étant attribuée dans des conditions bien plus avantageuses qu'en France. On néglige surtout de faire ressortir qu'en Allemagne, le fonctionnaire ne verse rien pour aider à la constitution de sa retraite, tandis que les agents français, subissent une retenue de 6 % sur leur traitement.

Mise à la retraite avant la limite d'âge. — Mesures transitoires.

L'article 73 de la loi de finances du 31 mars 1932, stipule « qu'à titre transitoire et pendant une période de trois années, le Ministre pourra prononcer l'admission à la retraite d'office :

« 1° Trois ans avant la limite d'âge, si le fonctionnaire n'a point d'enfant;

« 2° Deux ans avant la limite d'âge, s'il est père d'un enfant vivant;

« 3° Un an avant cette limite d'âge, s'il est père de deux enfants vivants;

« 4° Au moment où le fonctionnaire atteint l'âge minimum de la retraite, si à ce moment il occupe depuis trois ans au moins un emploi comportant des émoluments totaux, égaux ou supérieurs à 80.000 francs ».

C'est là, dans les quatre cas, une concession faite momentanément aux revendications des syndicats de fonctionnaires.

Comme la loi du 30 juin 1923, la loi du 31 mars 1932, favorise les fonctionnaires, pères de plusieurs enfants, en retardant pour eux l'âge de la retraite.

Les fonctionnaires nés en 1872, 1873, 1874 pouvaient et pourront être mis à la retraite d'office trois ans avant la limite d'âge, s'ils n'ont pas d'enfant, deux ans avant s'ils ont un enfant, un an avant la limite s'ils ont deux enfants vivants. Le pouvoir du ministre redevient plus grand. Pendant une période de trois années à compter de la promulgation de la loi, le ministre a la faculté de choisir le moment opportun de mise à la

retraite, suivant ses possibilités financières et suivant le service. Pour les hauts fonctionnaires dont le traitement pour les trois dernières années est de 80.000 francs et qui seraient restés probablement en fonction jusqu'à la limite d'âge, le ministre a la possibilité de les mettre d'office à la retraite, dès qu'ils atteignent l'âge minimum requis. Il y a pour le chef de service dans les cas précités, liberté de choisir le moment, liberté de mettre ou de ne pas mettre à la retraite avant la limite d'âge déterminée pour la catégorie d'emplois.

L'article 73 a pour objet d'atténuer les répercussions que l'application des dispositions contenues à l'article précédent ne manquerait pas d'entraîner, en apportant à titre transitoire des tempéraments aux règles posées à l'égard des fonctionnaires qui ne sont pas pères de famille nombreuse, ou qui jouissent d'émoluments relativement élevés.

Pendant trois ans, l'avancement lié à la mise à la retraite de vieux fonctionnaires doit être plus rapide. C'est une mesure salubre, au moment où il y a trop de personnel dans une situation précaire, dans une période de crise qui nécessiterait la diminution du temps de travail.

CHAPITRE CINQUIÈME

Le Problème financier et la péréquation.

Aperçu financier.

Le problème financier échappe à cette étude; cependant on est obligé de se demander avec les déficits

annuels croissants, comment, dans le cadre du ministère des Finances, on pourra trouver les crédits nécessaires pour réviser les pensions ? Nous avons vu que cette révision devait se faire par un recul des limites d'âge. Il faut donc voir ce que peuvent donner les résultats de cette mesure. Des rapports de la Commission des Finances de la Chambre des députés, il résulte que le montant total des pensions civiles révisables est de 1 milliard 900 millions de francs. La charge supplémentaire totale à envisager pour une péréquation complète serait de 485 millions de francs.

Du fait que la péréquation ne doit s'appliquer qu'aux retraités âgés de plus de 65 ans et aux titulaires de pensions d'invalidité, la charge à considérer doit être réduite d'un tiers et limitée à 323 millions de francs.

C'était la somme envisagée pour l'année 1931-1932.

Au regard de ce chiffre, du fait de la restriction apportée au droit du Ministre de prononcer la mise à la retraite, il est réalisé les économies suivantes : le nombre moyen annuel d'admissions de fonctionnaires à la retraite était ces dernières années d'environ 15.000.

Sur ces 15.000, la statistique montre que 13.800 environ sont en situation d'être retraités d'office.

50 % d'entre eux seront admis à pension sur leur demande; le surplus donnera lieu à une économie d'un nombre de pensions correspondant. La pension moyenne étant de 13.000 francs, l'économie peut être chiffrée à $13.000 \times 6.900 = 90$ millions de francs. Ce

chiffre représentant l'économie réalisée sur l'exercice 1931-1932. Il faut naturellement y ajouter les économies provenant de la réforme des services actifs. Cette réforme aboutit à un recul de la limite d'âge des fonctionnaires déclassés. Les agents dont les emplois ne sont pas maintenus dans les services actifs ne peuvent prétendre à pension qu'après trente ans de services, au lieu de vingt-cinq ans. Suivant le Rapporteur de la Commission des Finances, l'économie à attendre de ce chef n'apparaîtra, par suite du respect des « *droits acquis* » et du droit à pension pour les fonctionnaires qui ont accompli quinze ans dans la partie active, que vers la onzième année à dater de la promulgation de la loi. Pour les années présentes, on ne peut fixer un chiffre exact. Cette économie irait en augmentant, pour atteindre 600 millions au bout de vingt ans.

L'institution d'un préavis obligatoire, résultant de l'article 73 de la loi du 31 mars 1932, a pour conséquence, un certain retard dans la délivrance actuelle des pensions. Cet article 73, a d'ailleurs pour effet une réduction des demandes d'admission à la retraite. On chiffre pour la première année d'application, l'économie à un million de francs.

Pour l'année suivante, le Rapporteur s'appuyant sur les statistiques, fixait le nombre des fonctionnaires maintenus au service à 9.800. Ce qui donnerait au taux de 14.000 francs par pension, chiffre moyen actuel, une économie de 138 millions.

La troisième année donnera une économie de 13.300 pensions, ce qui au taux moyen de 15.000 francs, permettra de réaliser une économie de 200 millions. L'économie ainsi réalisée, deviendrait constante pour les

années suivantes. Toutefois, ces économies ne pouvant être évaluées avec certitude, il y a lieu de considérer le chiffre de 200 millions comme un maximum qui paraît ne devoir être atteint que fort difficilement.

Il résulte de ces chiffres, que la péréquation des retraites, ne pourra être faite entièrement à l'aide des mesures envisagées, tout au moins pour les années présentes. Lors, de la discussion à la Chambre des députés, à la séance du 17 mars 1932 relative à l'examen du titre premier de la loi des Pensions, qui devait par la suite être inséré dans la loi de finances du 31 mars 1932, le Ministre des finances faisait remarquer qu'il faudrait trouver, si on disjoignait le titre premier, 340 millions dès cette année, pour aboutir à un résultat effectif et imposer en 3 ans 900 millions de charges nouvelles à un budget fort mal en point. En votant le titre premier de la loi des Pensions, le Parlement a tenu à revaloriser des pensions insuffisantes par un système d'économies pratiquées dans les cadres de l'Administration. Sans préjuger des résultats de la réforme, il est à peu près certain que de nouvelles économies s'imposeront, ou qu'une affectation budgétaire deviendra nécessaire.

En lisant le Rapport de Monsieur le député Lamoureux, Rapporteur général du budget pour l'année 1932, on constate que malgré l'article 72 de la loi de finances du 31 mars 1932, il manquera en 1934 — 270 millions et en 1935 — 240 millions, pour donner la péréquation aux retraités âgés de 65 ans.

CHAPITRE SIXIÈME

La retraite des fonctionnaires.

Constitution d'une Caisse de Retraites.

Les économies envisagées dans la circulaire, seront-elles suffisamment fortes pour contre-balancer les inconvénients du recul des limites d'âge? Le Rapporteur général du budget à la Chambre des députés a prévu pour les années 1934 et 1935, malgré l'article 72 de la loi de finances du 31 mars 1932, qu'il manquerait 240 à 270 millions pour donner la péréquation aux retraités âgés de 65 ans. Ces difficultés proviennent de la charge des pensions d'ancienneté, qui sont passées de 585 millions en 1924, à 2 milliards 38 millions en 1930.

Pour les années (1931-1932), (1932-1933), (1933-1934), le Rapporteur note que les sommes disponibles sont et seront sensiblement inférieures aux sommes envisagées pour le coût de la péréquation limitée à 65 ans.

De l'avis de Monsieur Charles Dumont, qui au Sénat a pris une part active pour que la péréquation s'opère par un recul de la limite d'âge, la réforme ne pourrait avoir la portée envisagée au début; les économies réalisées par le recul de la limite d'âge ne permettant que de faire une péréquation incomplète.

Un moyen permettrait peut-être une revalorisation plus facile des pensions : la création d'une caisse de retraite.

L'Etat a pris l'habitude d'utiliser à ses besoins immédiats le montant des retenues, montant des retenues qui ne lui appartiennent pas et dont il s'est lui-même érigé dépositaire.

Lorsque le jour vient où l'agent soumis aux dites retenues atteint l'âge de la retraite, il lui faut constituer immédiatement et de toutes pièces la pension à laquelle il a droit, en inscrire intégralement le montant au compte de la dette publique. Il s'ensuit pour le budget de l'Etat une lourde charge que le contribuable supporte mal, en ne voyant que le résultat brutal : le paiement des milliards pour assurer les pensions de retraite des fonctionnaires. Il ne voit pas que la pension n'est pas autre chose qu'un traitement différé, une économie amassée.

Ces retenues, comme l'a écrit si justement un fonctionnaire, eussent-elles été centralisées et capitalisées à une caisse spéciale, il suffit d'y puiser, le moment venu, pour servir la retraite sans que le contribuable s'en aperçut. Il aurait été nécessaire de créer, comme le prescrivait d'ailleurs l'article 85 de la loi du 14 avril 1924, « La Caisse des Pensions ».

En vertu des dispositions du paragraphe 2 dudit article, le Ministre des Finances était autorisé à ajourner la mise en œuvre de cette caisse jusqu'au 1^{er} janvier 1928. Nous sommes au début de l'année 1934 et rien encore n'a été fait.

Il résulte des calculs fournis par de hauts fonctionnaires, que la dette viagère du pays serait considérablement réduite, si l'Etat avait capitalisé les rete-

nues effectuées sur les traitements. Un fait semble donc acquis, c'est que la suspension des mises à la retraite d'office avant la limite d'âge, ne sera pas le moyen financier certain, permettant une revalorisation des pensions et des retraites.

CHAPITRE SEPTIÈME

Projets récents sur les limites d'âge et les retraites.

Faisant suite aux projets financiers d'équilibre budgétaire, le gouvernement de Monsieur Daladier déposait, en octobre 1933, sur le bureau de la Chambre, un projet de modification au régime des Retraites.

Suivant le texte établi par les services du Ministère des Finances, l'âge de la retraite des fonctionnaires civils est fixé uniformément à 60 ans. C'est-à-dire que le droit à pension est fixé à 60 ans d'âge et 30 ans de services.

Dans un but de simplification, l'ancienne répartition des fonctionnaires en catégories est abolie.

Les classifications A et B, qui avaient divisé en deux séries les Agents de l'Etat, faisant suite à une classification encore plus compliquée, sont supprimées.

Toutefois les situations acquises sont respectées. Il est proposé de conserver à tous les agents entrés dans les cadres en qualité de titulaire, ou de stagiaire

avant la date de la promulgation de la loi, pour l'ensemble de leur carrière, les avantages qu'ils auraient tenus de la législation antérieure.

« Les fonctionnaires et employés civils, qui à la date de la promulgation de la présente loi, occupent comme titulaires ou stagiaires des emplois classés dans les services actifs avant la loi du 31 mars 1932, conservent le bénéfice des dispositions de la loi du 14 avril 1924 concernant les services actifs » (art. 2). Suivant l'exposé des motifs (n° 2415. P. V., séance du 17 octobre 1933), il en résulterait, d'une part, que les agents qui appartenaient à la catégorie active, continueront s'ils comptaient quinze ans de service dans cette catégorie à avoir droit à pension d'ancienneté à 25 ans de services, et 50 ou 55 ans d'âge; d'autre part, les années accomplies au titre d'un emploi antérieurement classé dans la partie active ou la catégorie B donneront lieu, éventuellement à l'attribution d'annuités supplémentaires sur la base du cinquantième du traitement moyen, ou du trentième du minimum.

Le projet comme il est spécifié en son début abandonne l'ancienne classification qui était basée sur la nature du service et sur la déficience que le service pouvait provoquer sur la personne de l'agent.

Plus de distinction quant à l'âge de la retraite, entre les agents exerçant un travail sédentaire et les agents affectés à un service pénible ou fatigant.

Malgré tout, comme il est constaté que les forces physiques diminuent plus ou moins rapidement suivant l'exercice de telle ou telle fonction, l'article 5 prévoit

pour les fonctionnaires fatigués qui appartiennent à des emplois exigeant une dépense physique particulière, une disposition spéciale de fin de carrière.

« Les Administrations qui comportent des emplois exigeant une résistance physique particulière devront prendre toutes dispositions utiles, en vue de réserver en fin de carrière aux fonctionnaires et employés fatigués, les postes les moins pénibles ».

« Des règlements d'Administration publique fixeront pour chaque Administration les conditions d'application de cette mesure ». On peut se demander quelles conséquences aura cette modification tant au point de vue administratif que moral ?

Le fonctionnaire, en fin de carrière, affecté à un poste moins pénible, aura-t-il toujours comme règle d'action la bonne marche du service public ?

Ne verra-t-il pas dans son nouveau poste, le commencement de sa retraite ?

Cette nouvelle situation ne sera-t-elle pas préjudiciable à l'ensemble de la fonction par l'exemple donné ?

Autant de questions, que l'expérience et le temps fixeront.

Les Limites d'Age dans le nouveau projet.

Pour la grande majorité des fonctionnaires et employés civils, la limite d'âge reste fixée à 63 ans. Les

fonctionnaires qui étaient classés dans la catégorie B, bénéficieront de cette limite de principe par suite de la suppression des classifications.

Mais comme il est à prévoir que la mesure édictée en faveur des fonctionnaires fatigués par un service trop pénible, ne pourra avoir une portée suffisamment générale, il est spécifié à l'article 3 du projet, qu'un règlement d'Administration publique fixera la liste des emplois pour lesquels la limite d'âge sera inférieure à 63 ans, sans pouvoir être abaissée au-dessous de 60 ans.

Finalement une discrimination reste donc faite entre les Agents; avec cette seule différence que les agents qui seront compris dans le décret, jouiront désormais d'une limite inférieure à la limite de principe, mais supérieure il faut le croire à l'ancienne.

Le gouvernement a tenu ainsi à maintenir un certain rapport entre la cessation définitive de la fonction et la nature du service.

L'article 3 du projet, après avoir fixé la limite d'âge de principe à soixante-trois ans, déclare maintenues les dispositions contraires du décret du 21 décembre 1928, sous la seule réserve que les limites d'âge supérieures à 70 ans seront ramenées à ce terme, de façon qu'aucun fonctionnaire ou magistrat ne demeure en activité au delà de 70 ans.

Les fonctionnaires anciennement soumis aux dispositions du décret du 21 décembre 1928 et bénéficiant d'une limite d'âge fixée à 70 ans, 67 ans, 65 ans, ne verront pas de changement. Mais pour faciliter

l'avancement, les limites d'âge supérieures à 70 ans seront ramenées à ce terme de façon qu'aucun fonctionnaire ou magistrat ne demeure en activité au delà de 70 ans.

« Les membres du Conseil d'Etat, les membres de la Cour de Cassation et assimilés par l'article 122 de la loi du 31 mai 1933, les membres de la Cour des Comptes, les Magistrats des Cours et Tribunaux, et les Juges de Paix, restent en ce qui concerne leur mise à la retraite, soumis aux textes en vigueur antérieurement à la présente loi, sans qu'en aucun cas, ils puissent demeurer en fonctions, au delà de l'âge de 70 ans » (article 6 du projet). Le projet ne touche en rien aux garanties de carrière octroyées à ces fonctionnaires. Il ne pose qu'une avance de l'âge limite de la retraite.

A titre transitoire, les membres de la Cour de Cassation et les magistrats assimilés par l'article 122 de la loi du 31 mai 1933, s'ils sont atteints par la nouvelle limite d'âge, à la date de la promulgation de la présente loi, ou dans l'année qui suivra, resteront en activité de service pendant une année à compter de cette date sauf ceux qui auront atteint 73 ans.

De même à titre exceptionnel, si les nécessités du service l'exigent, le vice-président et les présidents de section au Conseil d'Etat, pourront être maintenus pendant les deux années qui suivront la promulgation de la loi. Cette mesure dernière vise des postes délicats, où il est nécessaire d'assurer la parfaite coordination des services.

Possibilité de mise à la Retraite d'office avant la limite d'âge.

— Reproduisant en partie l'article 73 de la loi de finances du 31 mars 1932, le projet stipule que le Ministre pourra mettre d'office à la retraite :

1° Trois ans avant toutes les limites d'âge les fonctionnaires sans enfant.

2° Deux ans, avant ces limites, les fonctionnaires qui ont un enfant vivant.

3° Un an avant ces limites les fonctionnaires qui ont deux enfants vivants.

Ce maintien au service, véritable mesure de faveur pour celui qui en bénéficie, est la conséquence de la législation d'après-guerre qui cherche à favoriser la natalité. Par assimilation, cette mesure soulève les mêmes critiques, car on ne peut voir aucun rapport entre la fonction publique et l'encouragement à la natalité. A l'exception de cette mesure, favorisant les fonctionnaires pères de un ou de plusieurs enfants le projet restitue la plénitude du pouvoir discrétionnaire du chef de service qui se trouvait par la loi du 31 mars 1932, limité à une période de trois ans.

Ce sont les dispositions de l'article 73 de la loi de finances du 31 mars 1932, qui, en général devaient la règle, alors qu'elles n'avaient été envisagées que par dérogation et pour une période transitoire de trois années. Autrement dit, lorsque la limite d'âge normale est de 63 ans, cette limite pourra être abaissée à 60, 61 ou 62 ans, suivant que le fonctionnaire

est célibataire, a un enfant ou deux enfants. Suivant le projet le Ministre a toute possibilité pour désinvestir un agent par mise à la retraite dès qu'il atteint 60 ans.

Sa liberté redevient entière. Il sera tenu simplement de désinvestir au plus tard à la limite d'âge et de tenir compte de la mesure de faveur prévue à l'article 3, dernier alinéa du projet.

Ce projet marque ainsi une réaction contre la tendance imposée par l'article 111, de la loi de finances du 16 avril 1930, impliquant la suspension des mises à la retraite d'office et le maintien en fonctions des agents n'ayant pas atteint les limites d'âge.

La possibilité de mettre à la retraite d'office déterminera une sorte de liquidation massive des fonctionnaires les plus avancés en années et en grades. Comme il faudra les remplacer, un mouvement ascensionnel reprendra, suivi par un mouvement de recrutement à la base. C'est la partie financièrement onéreuse du projet qu'on s'efforce de compenser par le rehaussement de l'âge minimum de la retraite. Par la même préoccupation, de favoriser l'avancement des jeunes fonctionnaires, l'article 4 prescrit, que dans chaque service, pourront être mis d'office à la retraite les fonctionnaires âgés de plus de 60 ans en nombre égal à celui des emplois de même nature supprimés dans le service.

Le gouvernement marque de cette façon son souci de pouvoir effectuer une réforme administrative sans être tenu de reverser dans un service différent un personnel âgé de plus de 60 ans. Peuvent aussi être mis

d'office à la retraite, après un préavis de six mois, tous les fonctionnaires âgés de plus de 60 ans, ayant obtenu pour raison de santé, trois mois de congé, pendant l'année précédente.

De même seraient mis d'office à la retraite dans leur cadre d'origine, les fonctionnaires âgés de plus de 60 ans, exerçant des fonctions en service détaché, dans les conditions de l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913. D'après l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913, les agents détachés ne pouvaient être admis à la retraite qu'autant qu'avaient pris fin les fonctions occupées en cette qualité. Il n'était pas rare de trouver affectés à certains postes, des fonctionnaires détachés pour une durée de cinq ans et qui continuaient ainsi à bénéficier des avantages attachés à la fonction, alors qu'ils avaient dépassé de plusieurs années, l'âge de la retraite. Il en résulterait inévitablement de graves abus.

L'article 4 du dit projet, prévoit encore que les fonctionnaires âgés de plus de 60 ans, peuvent être mis d'office à la retraite en cas d'incapacité physique, après avis de la Commission de Réforme prévue par l'article 20 de la loi des pensions du 14 avril 1924, les mêmes mesures pouvant être prises en cas d'insuffisance constatée dans l'accomplissement du service, après avis du Conseil des Directeurs ou du Conseil d'Administration, auxquels sont adjoints deux représentants du personnel.

Ces modifications, comme il est remarqué en fin de projet, ne dérogent en rien, aux dispositions accordant des avantages spéciaux de retraite aux fonctionnaires invalides de guerre, anciens combattants ou

coloniaux et aux femmes fonctionnaires. En résumé, par les possibilités nombreuses de mettre à la retraite d'office, le projet restitue au Ministre, le pouvoir discrétionnaire qu'il avait en grande partie perdu par le vote de la loi de finances du 31 mars 1932.

Il serait prématuré sans doute de tirer une conclusion avant le vote du Parlement.

Toutefois, comme toute réforme, le projet dans son ensemble, apparaît comporter des avantages et des inconvénients.

Dans l'avenir, il en résulterait un abaissement de la limite d'âge, profitable à bien des fonctionnaires, mais insuffisant encore pour la masse des petits et moyens, c'est-à-dire pour les personnels à gros effectifs. Il est permis par suite de douter de l'efficacité de cette mesure et sur laquelle semblait compter le gouvernement pour rajeunir les services et préparer une « *Administration jeune* ».

Pour accélérer l'avancement, pour ouvrir de nouveaux débouchés, un abaissement plus grand serait nécessaire. Mais là encore on se heurte aux difficultés financières, puisque chaque fois qu'on abaisse la limite d'âge d'une fonction, on provoque le cumul prématuré d'une pension de retraite avec un traitement d'activité, c'est-à-dire une augmentation de dépenses.

Ce n'est que dans quelques administrations aux effectifs très limités, que jouera effectivement un abaissement de la limite d'âge à 70 ans, et que seront

ainsi dégagés quelques débouchés. L'inconvénient s'en fera surtout ressentir dans l'Enseignement supérieur, où il est fréquent de trouver des maîtres de plus de 70 ans et qui sont des savants éminents (Professeurs titulaires du Collège de France. Professeurs titulaires du Muséum d'Histoire Naturelle).

Pour l'ensemble du personnel administratif l'abaissement de la limite d'âge des hauts fonctionnaires sera un avantage infime, sans grande portée pratique; mais à coup sûr, il ne paraît pas commandé par l'intérêt général. Pour les Agents anciennement classés dans le service actif (catégorie B) la limite d'âge étant reculée tout au moins à 60 ans, le projet du gouvernement se traduirait par une diminution très sensible des vacances dans les carrières administratives et non par leur augmentation.

En somme, modifications, mais encore insuffisantes pour rajeunir les cadres administratifs.

Seule, la situation du fonctionnaire sera changée. Conformément à la législation dernière, il pouvait demeurer en fonction jusqu'à la limite d'âge. Suivant le projet et sauf les quelques dérogations prévues à l'article 3 et à l'article 7, le fonctionnaire qui remplit les conditions d'âge et de service, reste suspendu pour sa mise à la retraite, au pouvoir discrétionnaire du Ministre. Il serait prématuré de dire l'emploi que pourra faire le Ministre de son pouvoir de mise à la retraite. Suivant les circonstances, les résultats en seront différents. Par souci d'économies, il sera porté à reculer le plus possible la désinvestiture de l'agent et la faire même coïncider avec l'âge-limite fixé.

En sens inverse, sur la pression des syndicats et associations de fonctionnaires, le Ministre peut être amené à mettre d'office à la retraite l'agent public dès qu'il remplit les conditions exigées.

Les résultats, comme on le voit seront fonction de l'attitude du Ministre, Chef du Service ou plutôt de la politique du moment.

De toutes façons, le projet nous ramène à l'ancienne notion de la limite d'âge, qui est la date au delà de laquelle il est interdit de maintenir un agent en activité, sans comporter nullement l'obligation de le laisser en service jusqu'à cette date dès qu'il réunit les conditions nécessaires pour la retraite.

CONCLUSION

Armature d'un pays, les fonctionnaires jouent suivant leur savoir et leurs capacités des rôles différents.

Tous, quelque soit le poste occupé, assurent un service qui est essentiel à la vie de toute collectivité organisée.

Des degrés, des grades, des échelons, une hiérarchie, sont nécessaires pour établir une discrimination des responsabilités. Plus ou moins loin du pouvoir chacun détient une parcelle d'autorité, plus ou moins important, suivant la fonction.

Pour les fonctionnaires dont la capacité professionnelle est très grande, pour ceux qui sont appelés à manifester de très grandes connaissances techniques, il est utile de maintenir une limite d'âge élevée. Professeurs, directeurs, sous-directeurs, ingénieurs, etc...

Ils représentent par leurs études et leurs travaux l'élite des fonctionnaires. Dans les services qu'ils dirigent, ils apportent une somme d'intelligence qu'on ne retrouvera pas facilement chez un autre. C'est beaucoup plus un travail personnel, au service de l'Etat, qu'une besogne immuable dans son exécution. Ces hommes placés aux degrés les plus élevés constituent la base des services publics, en donnant plus souvent même, que les élus, une orientation aux pouvoirs publics. Cette action est peut-être cachée, mais partout néanmoins, elle se fait sentir. Que ce soit dans l'ensei-

gnement ou à la tête d'une administration, ou placé à la direction d'une entreprise, le Directeur ou le Maître doit faire preuve de qualités personnelles.

C'est pour garder ce véritable patrimoine à l'Etat, qu'une limite d'âge élevée, s'impose. Limite d'âge dans l'intérêt du service, pour que l'Etat bénéficie de leur talent.

Mais pour la grande majorité, il est mauvais de restreindre l'avancement des agents qui végètent dans les conditions inférieures du fonctionnarisme. Le communiqué du Ministère de l'Instruction publique, annonçant qu'il lui serait impossible de satisfaire aux demandes d'emplois de professeurs dans les collèges, formulées par de simples licenciées, est symptomatique. 60 ans d'âge, cela représente 40 ans de services, 55 ans d'âge représentent 35 ans.

Quand on compte 40 ans ou 35 ans de services, on a évidemment de l'expérience qui peut quelquefois être profitable à la collectivité; mais est-on encore capable d'assurer dans de bonnes conditions toutes les heures de services qui vous seront imposées dans certaines fonctions?

De plus, la suppression de la classification entre emplois sédentaires et actifs, la tendance qui se manifeste de plus en plus de réduire les emplois classés dans la catégorie B, marquent la volonté des Pouvoirs publics de relever la limite d'âge pour une grande partie des agents de l'Etat.

Le relèvement de la limite d'âge, conséquence d'une diminution sensible de l'ancienne catégorie « Services Actifs », ne manquera pas de susciter diverses observations.

Accueilli favorablement par certains fonctionnaires, il peut être pour l'ensemble des cadres, un ralentissement nuisible et par suite combattu. Des agents fatigués pourront éprouver des difficultés pour atteindre la nouvelle limite d'âge fixée pour leur emploi.

Dans certaines fonctions, où l'exercice du service entraîne une fatigue plus rapide, une usure plus grande, on peut prévoir des aléas.

Recul des limites d'âge pour des économies nécessaires à la péréquation des retraites, c'est peut-être là une solution budgétaire, mais aussi une solution momentanée. Les agents d'exécution, à tous les degrés de la hiérarchie et dans tous les services, ne peuvent plus, pour la très grande majorité, rendre des services utiles au delà des limites d'âge actuelles. Les maintenir au delà de ces limites, ce serait risquer d'entretenir, dans bien des cas, des exemples de travail au ralenti, en face des méthodes de travail accéléré qu'il faut créer.

Libérée des contingences financières, la limite d'âge apparaît cependant comme une règle de droit conforme à l'esprit administratif moderne. Etablie malgré quelques erreurs, suivant l'importance des fonctions et d'après l'amenuisement des forces de l'agent, l'institution de la limite d'âge entraîne un certain automatisme dans la mise à la retraite des fonctionnaires. Elle permet, en tenant compte des circonstances particulières à chaque fonction, le renouvellement périodique des agents. Ce qui était autrefois libre-arbitre dans la décision du Ministre, devient par le fonctionnement de la limite d'âge, suivant les conceptions nouvelles, une norme de droit, qui ne détruit pas le pouvoir discrétionnaire du Ministre, mais s'impose à lui.

Considérée dans son ensemble après l'évolution qu'elle a subie, la limite d'âge s'éloigne petit à petit de la première définition qui fut donnée au début. En règle générale et envisagée en premier, la limite d'âge, signifiait et consacrait le « pouvoir du chef de service à désinvestir avant la limite d'âge, avec obligation de désinvestir au plus tard à cette limite ». Aujourd'hui, sans la formule impérative et particulière à la magistrature, en faisant abstraction du projet de modification qui n'a pas encore été discuté par le Parlement, on se rapproche de la deuxième signification, que nous envisageons comme une signification d'exception au début de cette courte étude. « Le chef de service ne peut pas désinvestir avant la limite d'âge, mais il doit désinvestir à cette limite ».

Donner à la limite d'âge cette portée juridique, c'est donner à la fonction la marque impersonnelle qu'elle aurait dû toujours revêtir : c'est faire du fonctionnaire un citoyen libre et indépendant, un homme qui n'est plus rivé au libre-arbitre de son chef; en un mot, c'est faire du fonctionnaire non pas un subordonné mais un collaborateur de la fonction publique.

Vu
et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

Vu : *Le Président de la thèse,*
Gaston JÈZE.

*Le Doyen
de la Faculté de Droit de Paris,*

E. ALLIX.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	5

PREMIÈRE PARTIE

CHAP. 1^{er}. — La limite d'âge dans la mise à la retraite des fonctionnaires civils. Le Problème Juridique .	7
Principe de la limite d'âge posé par l'article 8 de la loi des pensions du 14 avril 1924 . . .	12

CHAP. 2. — De la notion de la limite d'âge.	14
Interprétation du décret du 21 décembre 1928 .	17
Interprétation doctrinale de la limite d'âge . .	20
Interprétation restrictive en vigueur.	21
Juges des Tribunaux Judiciaires	23
Juges de Paix	27
Membres de la Cour des Comptes	28
Conseillers d'État.	29
Professeurs des Facultés de l'État.	31

CHAP 3. — L'âge de la retraite.	
Les différentes limites d'âge	33
Décret du 21 décembre 1928.	35
<i>Services sédentaires des métropolitains.</i>	
Tableau A	36
<i>Fonctionnaires des cadres coloniaux soumis par voie d'option, directement, au régime des pensions civiles</i>	<i>43</i>
Tableau B	43

— II —

Modification du décret du 21 décembre 1928 . .	45
Agents des services extérieurs du Ministère des Affaires étrangères	46
Généralisation du principe de la limite d'âge .	46
Limite d'âge des fonctionnaires et employés civils des services actifs, faisant partie des cadres métropolitains.	47
Tableau A	47
Tableau B	48
CHAP. 4. — Suppression des classifications entre emplois sédentaires et emplois actifs	49

DEUXIÈME PARTIE

CHAP. 1^{er}. — Prolongation d'activité après la limite d'âge . .	57
Autres cas de prolongation d'activité après la limite d'âge	58
Fonctionnaires, Pères de famille nombreuse. .	59
Maintien en fonctions des fonctionnaires an- ciens combattants	64
CHAP. 2. — Date de la désinvestiture	66
Services rendus au delà de la limite d'âge. . .	73
Fonctionnaires chargés de missions, ou affectés à une autre fonction	76

TROISIÈME PARTIE

CHAP. 1^{er}. — Notions nouvelles de la limite d'âge.	79
La limite d'âge et l'article 111 de la loi du 16 avril 1930.	81
CHAP. 2. — Circulaire du Ministre des finances du 22 juil- let 1930, dite Circulaire G. Martin	82
La circulaire et les agents du service actif. . .	85

— III —

Portée de la circulaire Germain Martin	85
Pouvoir discrétionnaire du Ministre et la circulaire Germain Martin.	86
CHAP. 3. — Positions des fonctionnaires.	89
Les revendications des fonctionnaires et les principes nouveaux de mise à la retraite . .	90
CHAP. 4. — Modifications apportées à la loi des pensions du 14 avril 1924. — Application de l'article 111 de la loi du 16 avril 1930	95
Mise à la retraite avant la limite d'âge. Mesures transitoires	100
CHAP. 5. — Le problème financier et la péréquation	101
CHAP. 6. — La Retraite des Fonctionnaires. Constitution d'une Caisse de Retraites	105
CHAP. 7. — Projets récents sur les limites d'âge et les retraites	107
Conclusion	119

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- DUGUIT. — *Droit Constitutionnel.*
HAURIOU. — *Droit Administratif.*
G. JÈZE. — *Les Principes généraux du Droit Administratif.*
G. JÈZE. — *Cours de Droit Public.*
BONNARD. — *Droit Administratif.*
L. ROLLAND. — *Cours de Droit Administratif.*
Recueils du Conseil d'Etat.
DALLOZ. — *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence.*
SIREY. — *Recueil général des Lois et Arrêts.*
Aide-mémoire du Fonctionnaire.

REVUES

- Revue des Services financiers* (BERGER-LEVRAULT).
Revue de Droit Public.

BULLETINS ET JOURNAUX

- Journal officiel* (Documents Parlementaires).
Tribune du Fonctionnaire.
Journal des retraités.
Bulletins corporatifs, etc...

